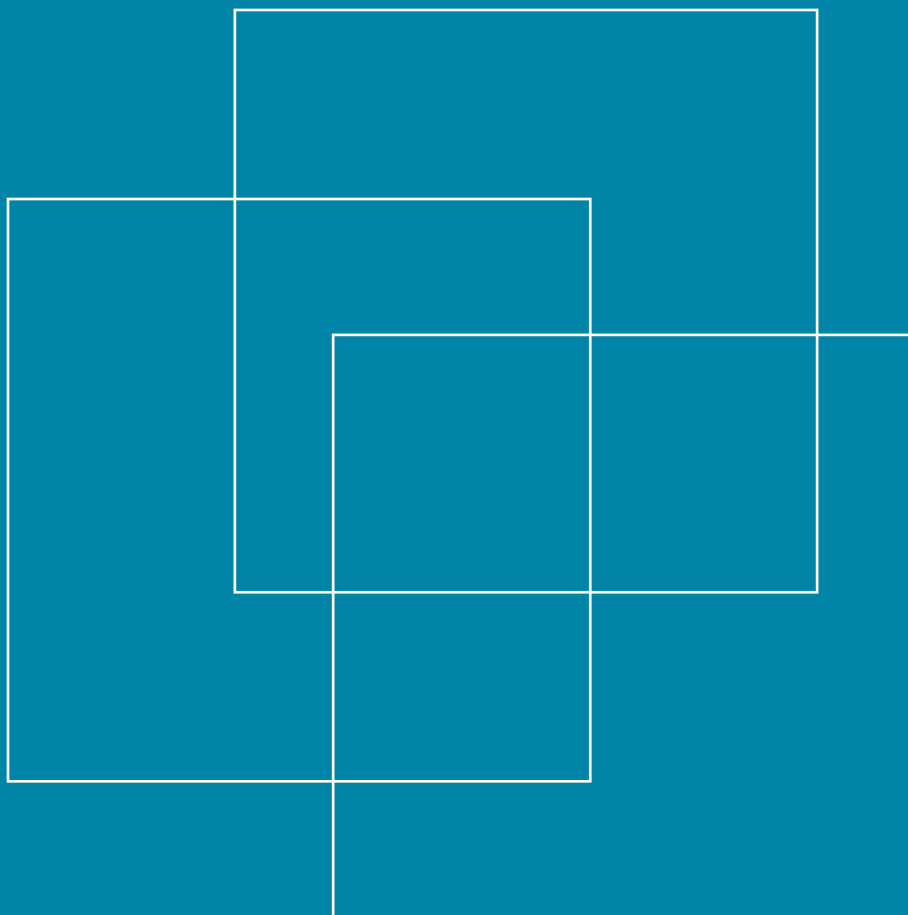




国际
劳工局
日内瓦

局 长 报 告
附 件

阿 拉 伯 被 占 领 土 的 工 人 处 境



国际劳工大会
第103届会议 2014年

国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年

局 长 报 告

附 件

阿拉伯被占领土的工人处境

ISBN 978-92-2-527738-1 (Print)
ISBN 978-92-2-527739-8 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2014 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC103-DG_APPENDIX[CABIN-140424-2]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

前 言

受国际劳工大会委派，我今年再次向阿拉伯被占领土派遣了一个代表团，以撰写关于阿拉伯被占领土工人处境的报告。代表团访问了包括东耶路撒冷在内的西岸、加沙、以色列和被占领的叙利亚戈兰。代表团还在埃及开罗会见了阿拉伯国家联盟秘书长和阿拉伯劳工组织总干事。同过去三年的情况一样，代表团未能访问阿拉伯叙利亚共和国。

代表团与巴勒斯坦民族权力机构、以色列政府、巴勒斯坦和以色列的雇主组织和工人组织、被占叙利亚戈兰的叙利亚公民的代表，以及联合国、国际组织和非政府组织的代表进行了深入的讨论。它们都提供了指导本报告撰写的信息。代表团还进行了一些实地考察。

我对所有对话者给予代表团的感谢表示合作，这再次证实了对国际劳工组织价值观的广泛支持。同往常一样，代表团以全面、准确和不偏不倚地评估阿拉伯被占领土工人处境为目的开展了工作。

今年代表团成行时，美国国务卿约翰·克里所领导的和谈正值关键时刻。报告注意到由于这一和平进程的最新阶段缺乏成果而导致的悲观情绪。报告还注意到，尽管在进行和谈，但定居点活动加剧，暴力上升(特别是在西岸)，关于推动经济发展的任何承诺都未能兑现。

面对这一状况，我们要严肃地问：和平进程正趋于破裂还是自立的两国解决方案依然可行？依然存在对《奥斯陆协定》的承诺还是以色列和巴勒斯坦民族权力机构正踏入深水和险水区，面临着与主权、自决、平衡的经济发展和正义这些目标难以调和的选择？2014年4月23日所达成的巴勒斯坦内部协议的实际效果尚待观察，但协议的确是在迫切需要巴勒斯坦走向统一的信号时产生的。

在过去12个月期间，巴勒斯坦的增长率进一步下降，而总失业率继续上升。如果不取消占领所导致的对经济活动的多重限制，巴勒斯坦工人和企业家的处境不可能得到可持续改善。

对加沙应予以深切关注，因为那里本应通过发展获得改善，但实际情况却正好相反。大规模有效停火和地道贸易的关闭并没有导致放松封锁。报告将加沙称为“火药桶”，一点火星就可能在那里燃起难以扑灭的大火。需要采取紧急措施，使人员和货物能够流动，对世界上人员居住密度最高的地区之一进行救济。在五

分之四的人依赖人道主义援助、经济活动瘫痪的情况下，实现体面劳动成为愈发遥不可及的梦想。

报告关注了在以色列和定居点的巴勒斯坦工人的不同处境。这些工人的人数(特别是在受监管的渠道以外)大大增加。工人遭受中介和不良雇主剥削的风险日益增加。这一问题需要进一步关注和澄清，因为基本没有可靠的证据，可能凭印象或零星实证而采取或不采取措施。

对建立巴勒斯坦机构的限制更紧，在此情况下巴勒斯坦民族权力机构和社会伙伴对于加强社会层面和实施中的三方合作仍然有强烈的愿望。最近所通过的巴勒斯坦体面劳动计划的目的是改善劳动力市场治理和劳工权利；提高男性和女性的就业和生活水平；扩大面向所有人的社会保护。

严峻的挑战依然存在。这其中至少包括进一步实行最低工资，确保根据国际劳工标准进行劳动法和社会保障改革，推动青年就业。一个持久的关切是巴勒斯坦劳动力中的妇女参与率偏低，目前这一问题由于妇女在决策机构中的代表性降低而似乎更加严重。对支持妇女赋权的举措需要进行认真设计和监测，以确保这些举措能够普及到所有妇女群体，产生实际改善。

国际劳工组织一如既往地坚持其对建立一个具备有效社会层面的主权巴勒斯坦国的承诺。

2014年5月

盖伊·赖德
局长

目 录

	页 次
前 言	iii
导 言	1
1. 趋于破裂?	3
2. 增长停滞、劳动力市场恶化和占领加固	7
3. 占领现实：面临持续压力的工人权利和尊严	20
4. 治理、社会正义和发展	29
5. 保持被占叙利亚戈兰居民的身份	38
结 论	40
参考资料	43
附件 对话者名单	47

导 言

1. 根据国际劳工大会(ILC)第 66 届会议(1980 年)通过的关于巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土上的以色列定居点对阿拉伯工人处境的影响的决定,局长今年又一次向以色列和阿拉伯被占领土派出了代表团,以便对被占领土工人的处境做出尽可能全面的评估。同往年一样,代表团致力于收集并评估有关巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙)和被占领的叙利亚戈兰工人的处境的信息¹。
2. 局长的代表是以《国际劳工组织章程》(包括《费城宣言》)、《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中所规定的各项原则和目标为指导的。局长的代表还以国际劳工大会通过的决议、相关国际劳工标准规定的原则和国际劳工组织监督机构阐述的原则为指导。
3. 在研究所涉及的所有问题时,无论是在访问期间还是撰写本报告的过程中,局长的代表铭记——正如他们一贯所做的那样——国际人道主义和人权法的相关标准,特别是 1907 年海牙公约(尊重关于陆战的法律和惯例)和 1949 年日内瓦第 4 公约(与战时保护平民有关)。代表团以联合国大会和安全理事会等相关决议为指导,包括安全理事会决议第 242 号(1967 年)、第 338 号(1973 年)、第 497 号(1981 年)、第 1397 号(2002 年)、第 1515 号(2003 年)、第 1850 号(2008 年)和第 1860 号(2009 年)。代表团还考虑到 2004 年 7 月 9 日国际法庭(ICJ, 2004 年)的咨询意见。
4. 局长委托卡里·塔皮欧拉先生为其特别代表,与就业政策司的经济学家塔里克·阿克先生,工作条件与平等司的法律专家马丁·奥尔兹先生和平等与多样性处的处长肖娜·奥尔尼女士从 2014 年 3 月 19 日至 28 日对以色列和阿拉伯被占领土进行了访问。国际劳工组织驻耶路撒冷代表莫尼尔·克莱博先生,国际劳工组织驻耶路撒冷办事处项目官员拉萨·埃尔舒拉法女士参与了代表团的所有准备工作,并是代表团的正式成员。

¹ 正如以前的报告中所指出的那样,以色列政府就戈兰高地的立场作了以下声明:“国际劳工局代表团意在为局长有关阿拉伯被占领土的报告收集资料。以色列政府的立场是,已经适用以色列法律、司法和行政管理的戈兰目前不是这样一个地区。鉴于这一考虑,批准国际劳工局代表团访问戈兰只是作为一种善意和不抱任何成见的表示。决定为这样一种非正式访问提供便利不能成为一种先例,也不背离以色列政府的立场”。在此忆及戈兰于 1981 年被以色列单方面吞并,联合国安理会第 497 号决议(1981 年)呼吁以色列废除吞并戈兰的决定,联合国从未承认以色列这一决定。

5. 局长特别代表于 4 月 9 日访问了埃及开罗，与阿拉伯国家联盟和阿拉伯劳工组织进行了磋商。与 2012 年以来的情况相同，由于联合国的安全限制，他未能访问阿拉伯叙利亚共和国，与叙利亚政府、工人和雇主组织进行磋商。
6. 在访问的过程中，局长的代表与以色列、巴勒斯坦和来自叙利亚戈兰的对话者举行了多次讨论和会议。² 他们与巴勒斯坦民族权力机构和以色列政府不同部的代表、工人组织和雇主组织、非政府组织、研究机构 and 社区领导人进行了会谈。代表团还与联合国和其它国际组织的代表进行了磋商。
7. 局长希望再次感谢所有各方(既包括阿拉伯，也包括以色列)对代表团获得本报告所依据的事实信息方面给予的充分合作。他还感谢代表团所收到的书面材料。
8. 本报告充分考虑到了代表团实地获得的书面和口头信息以及在公共领域能够得到的数据、研究和报告。代表团深入地研究了与不同对话者面谈过程中所获得的信息，并尽可能与其他可获得的信息进行了核对。在研究巴勒斯坦和其他阿拉伯工人处境时，代表团成员本着不偏不倚和客观的态度开展了工作。

² 本报告的附件中包含与代表团座谈的人员名单。

1. 趋于破裂？

9. 自 2013 年向阿拉伯被占领土和以色列派遣代表团以来，由美国国务卿约翰·克里所推动的和平举措带来了总算能有所进展的希望。重启的和谈内容包括政治和安全问题、经济和商务合作前景及借此带动就业和收入。代表团今年成行时，这些希望正迅速减弱，以色列领导人和巴勒斯坦方面正出于不同原因都严肃置疑和谈是否能起到任何作用。以色列暂停释放第四批巴勒斯坦在押人员，而阿巴斯总统寻求巴勒斯坦加入一系列国际条约。³ 以色列进一步在东耶路撒冷加剧扩建定居点。以色列暂扣巴勒斯坦税收的前景再次摆上桌面。至本报告撰写时，谈判进程几乎荡然无存。

10. 2012 年，联合国大会授予巴勒斯坦非会员观察员国地位(UN, 2012a)。2014 年 4 月，巴勒斯坦所加入的若干国际条约得到登记。这些条约涵盖了国际人权和人道主义法、外交和领事关系、条约法和反腐败措施(UN, 2014a)。

11. 奥斯陆协定签署后的二十多年以来，和平进程从未沿着一条笔直的轨道前进。和平进程曾经有起有落，面临严峻的挑战及内部和外部的动荡。但是，几乎从来没有面临外部支持如此之少的状况。相邻的国家正面临内部挑战，小心翼翼地寻求阿拉伯之春的下一阶段。世界领导人疲于应付若干议程。捐助国投入也减少了，尽管对人道主义援助的支持仍在持续。过去 9 个月以来，和平进程是由美国举措带动的。和平进程将再次进入不确定领域，除非所有各方能够找到使其持续的途径。

12. 和平进程失灵或停滞而最可能导致的结果是当前形势的继续。但是，应当充分理解到，在实地上这将不是保持“原状”。这将意味着加深定居点及其经济与以色列的融合；意味着巴勒斯坦企业家和工人将充其量成为依附性的初级伙伴的经济和就业形势；一个真正的两国解决方案的前景将消失。

13. 是一个国家还是两个国家，这两者之间几乎没有回旋的余地。尽管两国方案在实地上似乎趋于萎缩，但在国际舞台上显然正在强化。对以色列的压力越来越大，包括有关抵制定居点产品的行动。近期仍然非常不可能在实地上取得真正的进展。乐观的情形可能是通过一种或另一种方式解决问题，但让人担忧的是两极分化、顽固和缺乏外部伙伴的有效支持。稳妥的预计是平行现实的状况暂时仍将继续，并有渐行渐远的风险。

³ 1961 年维也纳外交关系公约，1963 年维也纳领事关系公约，1999 年儿童权利公约，2000 年关于儿童卷入武装冲突问题的认罪议定书，1979 年消除对妇女一切形式的歧视公约，2006 年残疾人权利公约，1969 年维也纳条约法公约，1966 年国际消除任何形式的种族歧视公约，1984 年反对酷刑、和其他残忍、非人道或有辱人格的待遇或处罚公约，2003 年联合国反腐败公约，1948 年防止及惩治种族罪公约，1973 年国际禁止和处罚种族隔离罪行公约，1966 年国际公民和政治权利盟约，1966 年国际经济、社会和文化权利盟约，1949 年关于保护国际武装冲突受害者的日内瓦第一、第二、第三和第四公约，1977 年日内瓦公约的第 I 附加议定书和尊重陆战法规及惯例的海牙海牙公约（第 IV 号）和其附件：关于陆战规及惯例的章程（1907 年）。

加沙几乎完全瘫痪

14. 加沙的经济和社会状况出人意料地转向恶化。粮食无保障达到 60%，有 80% 的加沙人依赖于人道主义援助。若干年来，地道贸易既驱动也扭曲了加沙的经济发展。地道贸易给加沙人民和事实上的主管当局提供了一条生命通道，但这是一种黑市性质，不属体面的劳工标准或正常的经济交流。

15. 开放通向以色列的过境点、便利人员和货物的流动是 2012 年 11 月达成的停火谅解的一部分。自 2013 年 7 月埃及的政治变化以来，地道基本上被关闭，但是以色列几乎没有放松管制和限制。目前，通过正常过境点所运送的货物数量与大规模使用地道时相比更少。

16. 矛盾的是，在加沙及其附近的暴力有所减少，但是人道主义状况反而恶化。在冲突减少的情况下，封锁没有放松，反而加剧。加沙目前比以往更加封闭，社会爆炸的风险持续存在。在这样一个火药桶中，一点火星可以燃起一场无法控制的大火。

17. 加沙事实上的主管当局在政治上和经济上日益被隔离。这进一步突出了巴勒斯坦和解问题。分裂双方于 2014 年 4 月 23 日所达成的协议解决了大部分争议问题，包括建立联合政府及之后进行选举。随着这一协议承诺的实现，对改善巴勒斯坦男性和女性生活的一个严重障碍将被消除。

西岸占领加剧

18. 恢复和扩大定居点活动是包括东耶路撒冷在内的西岸的一个明显的、政治上和心理上危险的因素。在过去一年里，定居点的建设增加了一倍以上，以色列政府宣布了进一步的扩建计划。这些定居点建完以后将把东耶路撒冷与其他西岸地区分割开来，从而打断一个自立巴勒斯坦国所需要的领土连续性。在东耶路撒冷的巴勒斯坦居民区内仍在继续建立定居点，并且，自 1980 年以来以色列首次授权在业已局势紧张和分裂的希伯伦市建立一个新的定居点。

19. 西岸的流动自由提高了，但暴力事件也增多了。西岸的伤亡人数首次超过加沙。双方都有暴力行动，但主要是定居者暴力增加，特别是当他们在意识形态上被鼓动并且深入在被占巴勒斯坦领土上定居后。占领和定居活动导致一种危险的免责文化，对此已经有严重的关切。

20. 巴勒斯坦私营部门和国际社会的经济举措正严格考验占领对发展的限制。美国举措的目的是推动经济、安全和经济发展。但在政治和安全问题没有进展的情况下，期待这一举措的经济支柱取得重大成果是不切实际的。私营部门将继续开展重要的项目，例如杰里科门水上乐园和娱乐中心、杰宁电站以及耶路撒冷附近的一个住房项目，该项目 2000 年获得了许可证。

21. 一个带来希望的案例是拉瓦比。这是一个新的整体社区建设项目，包括企业和可供 25,000 名居民居住的现代化、负担得起的住所，正与卡塔尔伙伴一起在拉马拉北部建设。拉瓦比山顶上悬挂着醒目的巴勒斯坦大旗，面向着飘扬着显著以色列旗帜的一系列定居点。拉瓦比的规划和正在进行的建筑工作是可观的。但是，现实状况是通向拉瓦比的道路仍然只具有为期一年的临时许可，并且已经超过了占领主管当局所许可的宽度。关于保障新区用水的问题仍然没有解决。拉瓦比是巴勒斯坦方面一个试图建造“实地既成事实”的做法，因为一个单独建筑或小营地可能很容易被拆除，而一个十亿美元的多国建设项目更难被拆除。

22. 巴勒斯坦私营部门领导人对国际经济举措的进展和巴勒斯坦民族权力机构政策不足表示失望。严峻的经济形势不允许降低税收或采取促进投资和就业的措施。此前人们会问在占领的状况下仍然可以做哪些事情，但是现在似乎大家不得不承认在占领的状况下几乎不可能做任何事情。目前的数据表明，即使在农业部门的状况也在恶化，包括对国内生产总值(GDP)的贡献、土地面积和种植。这是不让人吃惊的，因为连从加沙向西岸运输草莓都因安全方面的担忧而被阻止了。

23. 关于放松对占西岸 60%的区域 C 的占领方面没有任何进展。大部分以色列定居者处于在这一区域，再一次向他们分配了更多的土地，而仅有非常微小的一部分土地供巴勒斯坦建设。不能获得进入区域 C 内的土地也妨碍了巴勒斯坦管辖内的区域 A 和 B 的发展。

24. 在得不到所需要的许可的情况下，巴勒斯坦人仍在进行建设。对巴勒斯坦住房和经济设施的拆除也在增加：2013 年比上一年增加了 10%。在东耶路撒冷的拆除实际上增加了一倍。

以色列经济中的巴勒斯坦工人所面临的风险

25. 在经济前景不佳的情况下，特别是受到占领和隔离墙的限制，在以色列和以色列控制的经济中的巴勒斯坦人的就业和工作条件已经成为巴勒斯坦三方成员认为越来越重要和紧急的问题。巴勒斯坦经济目前不能提供足够的工作岗位。总的来说，大约有 100,000 名持有或不持有工作许可的巴勒斯坦人在以色列经济中工作。一些以色列雇主想要从中国或其他地方输入劳动力，尽管以色列既有的雇主和工会组织都倾向于提高巴勒斯坦工人在以色列经济中的就业。巴勒斯坦工会和以色列劳工总联合会正在进行关于推动获得工作许可的对话。

26. 巴勒斯坦的最低工资是每月 1,450 新以色列谢克尔(NIS)，据报道有五分之四的正规经济遵守这一规定，在以色列工作的最低工资是 4,300 新谢克尔，建筑行业更高。除了在以色列工作，在定居点就业意味着收入更高的工作，或者至少获得某种工作，即使是不稳定的、有可能受到虐待的工作。

27. 在过去一年里，在以色列经济领域中工作中的巴勒斯坦人的数量增加了19.6%。这显然超过了已发放或被使用的工作许可的数量。因此，可以认为，在受监管的许可证体制之外工作的巴勒斯坦人的数量大大增加，因此得到的保护更少，而且更容易遭受虐待性的就业实践。目前还没有关于这一趋势以及雇佣机制(包括中介的作用)的准确和透明的数据。

28. 以色列劳动法和劳动监察似乎正在延伸到定居点。这意味着在定居点工作的巴勒斯坦人的条件能够得到事实上的改善，但是这也将导致定居点进一步融入以色列社会和经济范围内。

面临不确定性的巴勒斯坦机构建设

29. 尽管受到占领以及和平进程政治不确定性的制约，巴勒斯坦民族权力机构继续努力建设巴勒斯坦国家机构。在社会-经济指标下降的情况下，有必要制定和实施旨在为巴勒斯坦男性和女性工人(包括青年人)创造就业机会和提供社会保护的政策和方案。

30. 不管政治形势如何变化，巴勒斯坦工人及其家庭的基本权利和基本需要必须得以解决。新的巴勒斯坦国家发展计划(2014-2016)及劳动部门战略在这方面提供了一个相关的、有雄心的方案。通过最近的巴勒斯坦体面劳动计划(2013-2016)框架，国际劳工组织继续支持巴勒斯坦民族权力机构和社会伙伴在这方面的努力。同时，可靠的和平前景和弥合巴勒斯坦内部分裂的努力对于建立可持续的巴勒斯坦机构的持续进程是至关重要的。

应对平行但是不平等的世界

31. 在西岸(包括东耶路撒冷)、加沙以及在被占领的叙利亚戈兰，对于土地和水的限制以及对于劳动力和企业创业活动的控制在不同程度上继续阻挠健全的经济和社会交流。无论是工人还是企业家都不能进行体面劳动，对于工作中基本原则和权利的充分尊重仍然是遥不可及。政治和平进程的反复失败以及安全措施的高昂成本几乎没有给经济进步留下任何空间。结果是一个悲哀和紧张的局势：承诺面临转变成幻想的风险，工人和雇主被迫穿过矛盾重重的迷宫来谋求生路，所有人都经常处于难以容忍的境地。

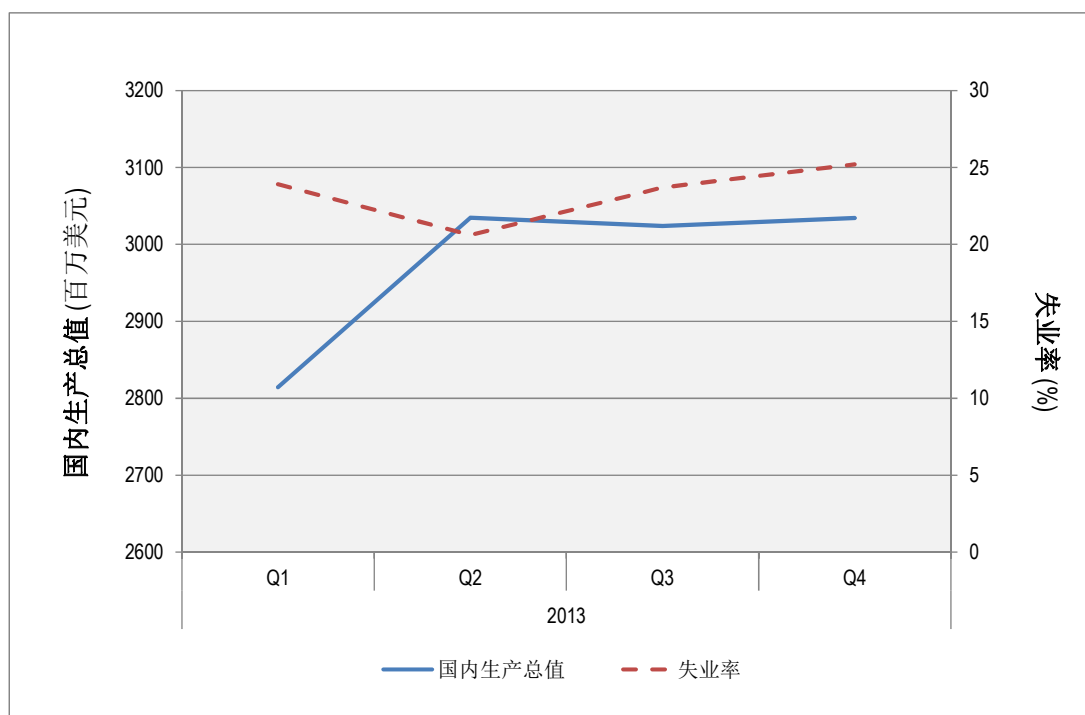
32. 基本上，那些为他们自己其家庭谋生的人不得不持续应对平行的世界。对被占领巴勒斯坦领土和被占领叙利亚戈兰的工人而言，占领的现实加剧了公民、工人和企业家群体之间的分割和分裂。一些实用主义者可能希望通过以色列经济的增长和承诺来稳定地获得个人和集体的财富。但是这不是一个长期的发展模式。这是一个控制和依赖日益沉重和巩固的双层世界。

2. 增长停滞、劳动力市场恶化和占领加固

33. 2012 年以前，在加沙建筑活动繁荣的带动下，巴勒斯坦经济经历了连续三年的国内生产总值大幅增长，而建筑繁荣是通过与埃及相连的边境下的地道偷运建筑材料 (和其他货物) 而实现的。这一不稳定的增长建立在一个非常枯竭的基础上，因为实际人均国内生产总值大大低于 1999 年，即第二次起义之前的水平。捐助者援助不足、从以色列获得的结算收入低于预计水平和对地道贸易的部分禁止导致了长期的财政危机，致使 2012 年国内生产总值的增长减缓。2013 年这一趋势进一步恶化。

34. 2013 年第一和第二季度有初步的增长，这是由于以色列归还了暂扣的结算收入，捐助者援助在恢复和平谈判进程之后有所增加，以及在加沙的建筑项目的增长。但是，这一增长在下半年没有能够持续。进一步的经济增长受阻于未能更广泛地解除对流动和准入的限制(并由此解除对经济活动的限制)、政治上的不稳定和财政紧缩。而且，2013 年 7 月新上台的埃及政府采取了更加全面的措施来关闭地道，但与此同时通过正常过境点的贸易并没有明显增加，导致了对加沙包围的强化。因此，2013 年实际国内生产总值增长仅为 2%(PCBS, 2014a)。失业率与国内生产总值的增长(见图 2.1) 呈反向关系，从 2012 年的 23%提高到了 2013 年的第四季度的 25.2%。

图 2.1. 2013 年季度实际国内生产总值(按 2010 年固定价格计算)

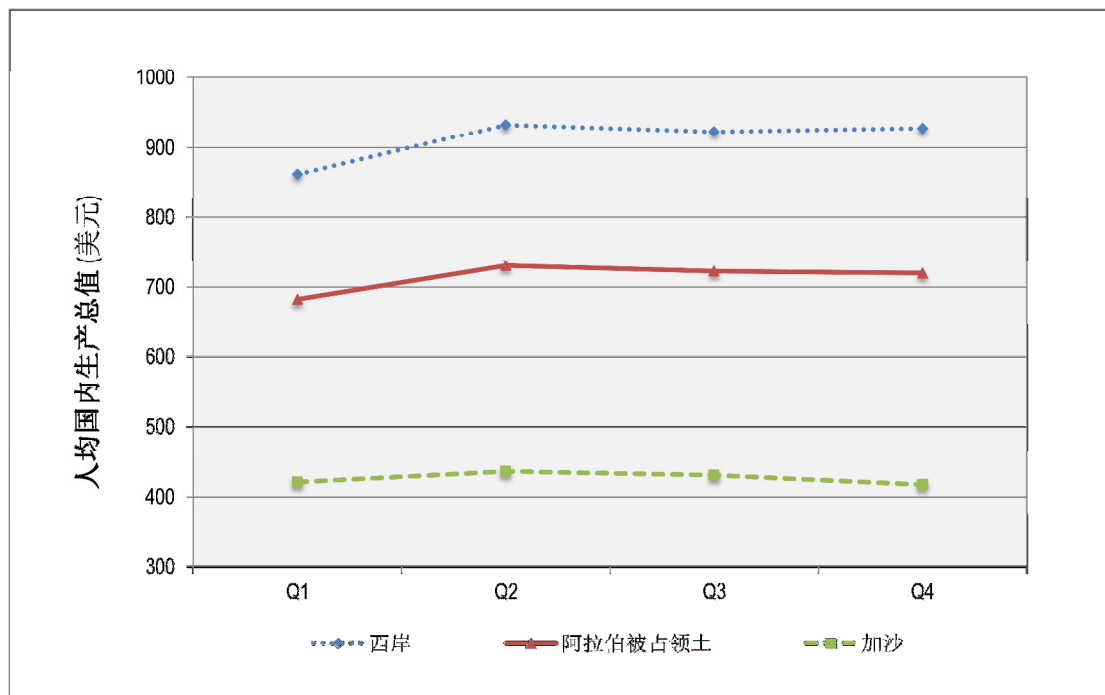


资料来源：巴勒斯坦中央统计局，国民收支账户(2014a)和劳动力调查(2014b)。

35. 2013 年期间人均实际国内生产总值几乎没有增长，这进一步反映了国内生产总值增长的停滞。按 2010 年固定价格计算的总人均实际国内生产总值为 2,855 美

元，其中西岸位 3,647 美元、加沙为 1,706 美元。西岸和加沙之间差别非常大：到 2013 年第四季度，加沙的实际人均国内生产总值下降到比第一季度更低的水平，只占西岸人均收入的 45%(见图 2.2)。

图 2.2. 按 2010 年固定价格的 2013 年实际人均 GDP



资料来源：巴勒斯坦中央统计局，国民收支账户(2014a)。

36. 受占领制约的巴勒斯坦经济的有限生产能力反映在国内生产总值(GDP)的部门构成上(见表 2.1)。对获得土地和自然资源的限制导致了农业和工业生产部门的显著下降。2013 年，这两个部门共占 GDP 的五分之一，而在 1994 年占 GDP 的三分之一以上。2013 年，农业只占 GDP 总量的 3.7%，占就业的 10.5%，意味着农业生产处于特别低的水平。随着近年来商业和建筑业的大幅增长，服务行业在 GDP 和就业方面都处于主导地位。大部分有工作的女性在服务业(59.4%)和低生产率的农业(20.8%)部门中就业。

表 2.1. 2013 年就业和国内生产总值的部门分布情况

	占国内生产 总值 (%)	占就业 (%)		
		总计	男性	女性
农业、渔业和林业	3.7	10.5	8.5	20.8
制造业、矿业和采石业	16.3	12.2	12.6	9.9
建筑业	11.1	15.6	18.6	0.2
商业、餐饮和旅馆	19.3	19.6	21.9	8.4
运输、贮藏和通讯	7.4	6.4	7.5	1.3
服务业和其他部门	42.2	35.7	31.0	59.4
总 计	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：巴勒斯坦中央统计局，国民收支账户(2014a)和劳动力调查(2014b)。

37. 捐助者的援助对于维持巴勒斯坦民族权力机构仍然是特别重要的。预算支持主要用于为经常性支出提供资金，例如工资、养老金和转移支付，而不是用于发展和投资等有助于提高经济的生产能力的支出。与 2012 年收到的援助数量相比，2013 年的援助在直接预算支持方面增加了 30%–40%。尽管如此，仍然存在大规模的资金缺口，导致国内银行的高额借贷和累积的大量净欠款，公共债务占 GDP 总量的 40%(IMF, 2014)。这样一个不稳定的资金模式导致了对援助的深度依赖，影响了巴勒斯坦民族权力机构作为其建国议程的基石所建立的机构的长期可持续性。

劳动力市场发展情况

38. 15 岁及 15 岁以上的巴勒斯坦人口和巴勒斯坦总劳动力于 2013 年分别增长了 3.6%和 3.7%，导致总劳动力参与率为 43.6%，基本保持不变(见表 2.2)。劳动参与率仍然很低，原因是妇女的参与率特别低(即使按地区标准衡量)，仅为 17.3%，而男性参与率为 69.3%。社会和文化规范、正规经济中脆弱的劳动力需求、机构障碍和以色列对流动和准入的限制等因素将大部分的女性阻拦在劳动力市场之外。考虑到妇女相对较高的教育水平，这意味着损失了很大的经济潜力。

39. 总失业率上升到 23.4%，因为总失业人数上升了 5.6%，从 2012 年的 256,000 增长到 2013 年的 270,000。男性失业率保持在 20.6%，而女性失业率达 35.1%，进一步凸显了少数进入劳动力市场的女性仍然缺乏就业机会。加沙第四季度的失业增长最高，因为埃及事实上关闭了地道经济，而以色列方面又没有采取相应的放松封锁的措施。加沙的建筑和运输行业等特别依赖于地道贸易的行业事实上处于停止状况。因此，男性失业率从第二季度的 22.7%飙升到第四季度的 34.8%。第四季度的妇女失业率为 53.4%，全年一直保持在 50%以上。在加沙，除了在卫生和教育这样的公共部门之外，女性几乎没有在正规部门工作的机会。因此，大部分

参与劳动力的妇女失业或从事清洁、儿童保育、或在农业部门作为不领薪的、做贡献的家庭工人等非正规工作。

表 2.2. 2012-13 年劳动力市场指标

	2012 年	2013 年				2013 年	2013/2012 年
	年平均	第 1 季度	第 2 季度	第 3 季度	第 4 季度	年平均	百分比变化
15 岁以上人口(千人)	2 558	2 615	2 638	2 661	2 684	2 649.5	3.6
劳动力(千人)	1 114	1 134	1 133	1 161	1 194	1 155.5	3.7
就业(千人)	858	862	900	886	893	885.3	3.1
西岸	519	504	523	510	532	517.3	-0.2
加沙	256	264	279	270	254	266.8	4.1
以色列和定居点	83	93	96	103	105	99.3	19.6
失业(千人)	256	271	234	275	301	270.3	5.6
劳动力参与率(%)	43.6	43.4	43.0	43.6	44.5	43.6	0.1
男性	69.1	69.0	68.7	69.5	70.0	69.3	0.3
女性	17.4	17.1	16.6	17.1	18.3	17.3	-0.7
失业率(%)	23.0	23.9	20.6	23.7	25.2	23.4	1.5
男性	20.6	21.2	17.6	20.3	23.1	20.6	0.0
女性	32.9	35.3	33.6	37.8	33.5	35.1	6.5
西岸	19.0	20.3	16.8	19.1	18.2	18.6	-2.0
男性	17.3	18.6	14.9	16.8	16.9	16.8	-3.0
女性	25.4	27.4	25.1	28.2	23.2	26.0	2.5
加沙	31.0	31.0	27.9	32.5	38.5	32.5	4.8
男性	26.8	26.3	22.7	26.9	34.8	27.7	3.5
女性	49.9	51.6	50.4	56.7	53.4	53.0	6.2

资料来源：巴勒斯坦中央统计局劳动力调查(2014b)。

40. 巴勒斯坦人口中大约有 70%的人年龄在 30 岁以下，青年人的劳动力状况仍然特别不稳定。尽管青年人劳动参与率较低是预料中的，因为年轻人花费更多时间来接受教育，但被占巴勒斯坦领土的青年劳动参与率格外低。2013 年，年龄在 15-24 岁之间的青年男性有 49%参与了劳动力，而青年女性只有 8.8%(见表 2.3)。西岸的青年劳动力参与率比加沙略高。

41. 在那些参与劳动力的青年人当中，有 38.8%为失业人员。青年男性的失业率为 36.9%，而青年女性的失业率更高，达到 64.7%。在加沙，青年男性的失业率为 51.8%，而青年女性的失业率极高，为 86.3%。青年毕业生受到了特别的影响。另外，19.3%的巴勒斯坦青年人(包括 33.1%的青年女性)处于劳动力之外，也没有在

接受教育。这些数字证明了青年就业危机正在萌生。这样惊人的劳动力不充分利用水平和损失的经济潜力对于当今青年人的前景有非常大的长期危害。迫切需要通过有针对性的劳动力市场政策和计划对青年人进行投资，包括直接创造工作岗位计划、扩大职业培训、就业指导 and 建立企业支持等方式，并且同时改善工作条件。随着巴勒斯坦民族权力机构的财政持续紧缩，公共部门就业潜力下降，因此非常迫切需要使私营部门能够扩大创造新的工作岗位。这需要全面和持续地取消以色列对生产资源和市场的限制。同时还需要对巴勒斯坦与以色列以及世界其他国家的经济关系进行重组，以推动贸易和投资。⁴

表 2.3. 2012-13 年青年(年龄在 15-24 岁)劳动力状况

	2012 年		2013 年	
	总计	总计	男性	女性
青年劳动力参与率 (%)	29.6	29.3	49	8.8
西岸	32.4	31.7	53.2	9.1
加沙	25.3	25.5	42.3	8.2
青年失业率 (%)	38.8	41	36.9	64.7
西岸	30.9	32.8	29.6	52.4
加沙	55.1	57.2	51.8	86.3
劳动力以外的青年 (%)	70.4	70.7	51	91.2
在接受教育 (%)	52	51.4	45	58.1
未在接受教育 (%)	18.4	19.3	6	33.1

资料来源：巴勒斯坦中央统计，劳动力调查数据库(2014b)。

专栏 2.1 从学校向工作过渡

2013 年，巴勒斯坦中央统计局进行了一个从学校向工作过渡的调查 (SWTS)。这是一项由国际劳工组织设计的入户调查，针对 15-29 岁的青年人。调查的目的是了解青年就业的特定挑战，为政策制定者在设计充分支持青年人向就业过渡的工具方面提供支持。这一调查的主要结果如下：

- 过多的年轻人没有充分受益于教育制度。
- 青年失业率，特别是青年女性失业率为该地区最高，半数以上的青年失业人员受长期失业的影响。
- 尽管受教育程度更高的青年人失业率可能较高，但教育投资在工资和获得更好工作方面能给青年人带来正面的回报。
- 青年劳动力参与率非常低，不同性别之间差距很大。

⁴ 1994 年巴黎议定书继续界定巴勒斯坦民族权力机构与以色列和世界其它国家的经济关系，该议定书适用于一个为期五年的过渡期；目前，该议定书已不能满足巴勒斯坦经济的需求。

- ❑ 对大多数青年人而言，自营就业被认为不好或者不可行。
- ❑ 工作是有报酬的，但对其他方面就业质量的担忧影响了青年人充分发挥其经济潜力的能力。
- ❑ 青年劳动力市场受到性别问题的深入影响。
- ❑ 仅有一小部分巴勒斯坦年轻人完成了向稳定和/或令人满意的工作的劳动力市场过渡(22.6%)。几乎有一半人(45.6%)还没有开始过渡，有 31.8%的人正处于“过渡过程中”。
- ❑ 性别、居住区域和教育水平是谁能在劳动力市场表现更好的决定性因素。
- ❑ 直接过渡占主导，但是，对于那些在一开始没有获得稳定或令人满意就业的人而言，过渡期很长。

资料来源：Sadeq(2014，即将出版)“被占巴勒斯坦领土青年男性和女性劳动力市场过渡”，国际劳工组织青年人就业出版物系列。

42. 2013 年总就业人数增长了 3.1%，低于劳动力增长率。根据总就业人数占 15 岁及 15 岁以上人口百分比计算，总就业率从 2012 年第四季度的 33.8% 小幅度下降至 2013 年第四季度的 33.3%。2013 年底，男性就业率为 53.8%，而女性就业率为 12.2%。2013 年西岸的总就业人数下降了 0.2%，而在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人大幅度增加了 19.6%。至 2013 年第四季度，据估测，有 105,000 名来自西岸的巴勒斯坦人在以色列和定居点就业。以色列劳动市场自 2006 年 4 月起对来自加沙的巴勒斯坦人关闭。

43. 在以色列就业仍然实行配额和许可证制度，来自西岸的巴勒斯坦人需接受安全审查并携带磁卡身份证。另外还有其他要求。2013 年，获得许可证的最低年龄从 26 岁降到 24 岁，但是申请人必须已婚并有孩子。因此，大多数巴勒斯坦青年人不可能在以色列就业。根据以色列负责领土政府活动的协调员(COGAT)所提供的信息，2013 年向建筑部门又分配了 5,000 份许可证，允许在以色列过夜的许可证配额从 7,000 增加到 10,000。因此，至 2014 年 3 月，在以色列工作的许可证总配额数达到了 48,250，其中实际签发了 45,007 份许可证。另外还签发了 24,986 份在定居点工作的许可证 (COGAT, 2014)。⁵ 这意味着大约有 35,000 名无许可证的巴勒斯坦人通过不受监管的渠道在以色列劳动力市场工作，面临相当大的个人风险。他们特别容易遭受剥削和虐待。

44. 在以色列就业的巴勒斯坦人大多数在建筑部门工作，制造业、商业和农业部门次之。以色列住房短缺意味着对建筑工人的需求持续上升。尽管可以靠海外工人满足部分需求，在这方面仍然有可能为巴勒斯坦人进一步创造机会。在巴勒斯坦经济缺乏更大吸纳能力的情况下，劳动力向以色列流动仍然是一个关键的出路和收入的来源。尽管如此，这不能够取代允许巴勒斯坦发展生产基地。

⁵ 除工作许可外，另外还发放了 17,333 份商人许可，总配额为 17,750。

工资和物价

45. 2013 年西岸和加沙的公共部门实际工资几乎没有增长，私营部门实际工资甚至略有下降。加沙的平均私营部门工资为每天 43.3 新以色列谢克尔(NIS)，这仅仅略高于西岸的一半。同时，在以色列和定居点工作的巴勒斯坦工人平均工资为 175.4 NIS，几乎是西岸私营部门的 2.2 倍(见表 2.4)。这样有吸引力的工资解释了超过 100,000 的名巴勒斯坦工人每天忍受着漫长、昂贵而且经常是艰苦的路途前往以色列和定居点工作的原因。

表 2.4. 2013 年的名义和实际平均工资及价格

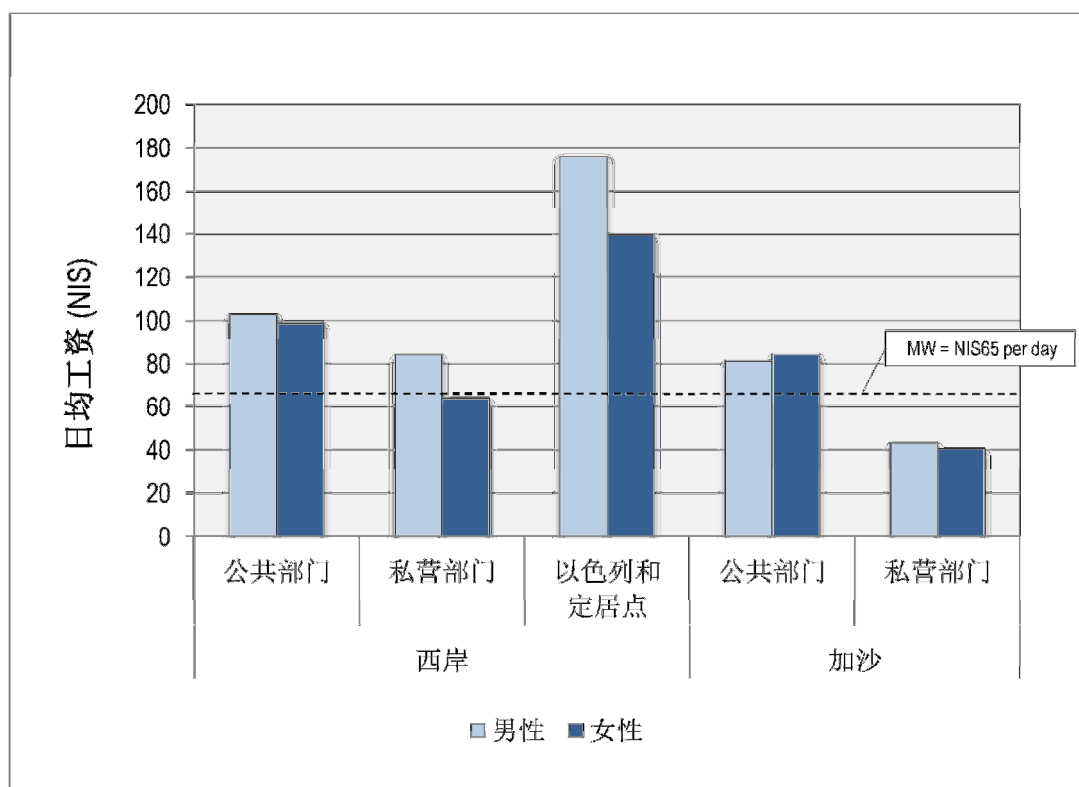
	西岸	加沙
2013 年平均日工资 (新以色列谢克尔)		
公共部门	102.2	82
私营部门	81.2	43.3
以色列定居点	175.4	-
2013/2012 年实际工资变化 (%)		
公共部门	0.1	4.5
私营部门	-0.9	-3.7
以色列定居点	3.7	-
2013 年消费价格指数 (%)	3.1	-0.76

资料来源：巴勒斯坦中央统计局：劳动力调查(2014b)和消费价格指数数据(2014c)。

46. 巴勒斯坦的最低工资是每月 1,450NIS，每天 65NIS，每小时 8.50NIS，于 2013 年开始生效。根据巴勒斯坦中央统计局的数据，2013 年第四季度有 106,500 名私营部门的工薪雇员(不包括在以色列和定居点的工人)每月收入低于最低工资(PCBS, 2014b)，这相当于私营部门工人总数的 19.1%，其中西岸 11.2%，加沙 42.6%。仍然需要建立相关机制以加强对最低工资的遵守，特别是在包括服务业、儿童保育、理发、纺织和农业在内的低收入部门。这些部门是妇女就业特别集中的部门。

47. 不同性别之间的工资差距仍然非常大，西岸私营部门女性工人的日均工资仅相当于男性工人的 76%，为 64.3NIS，比最低工资略低(图 2.3)。在以色列和定居点工作的女性收入也比男性低，这部分是由于男性在建筑部门工作，而建筑部门的最低工资(5,000NIS)高于以色列的国家最低工资(4,300 NIS)。加沙的女性日均工资与男性接近，因为有工作的女性人数非常少，其中大部分是在公共部门工作。

图 2.3. 2013 年按地点和性别分类的日均工资



MW = 最低工资。

资料来源：巴勒斯坦中央统计，劳动力调查数据库(2014b)。

48. 按巴勒斯坦消费者物价指数衡量，与 2012 年 2.78% 的通货膨胀相比，2013 年通货膨胀下降到 1.72% (PCBS, 2014c)。西岸的通货膨胀最高，为 3.1%，之后是东耶路撒冷，为 1.81%。加沙的通货膨胀事实上下降了 0.76%，因为大多数消费者货物都是经以色列许可进入的，而且持续禁止原材料输入和关闭地下通道导致经济活动枯竭。

49. 总地来看，物价上涨最高的是以下次类：土豆(43.57%)、脱水蔬菜(31.89%)、蛋(16.25%)、香烟(12.49%)和教育(6.95%)。食品价格的上涨对家庭生活处于贫困线以下或接近贫困线以下的家庭影响可能最大。在收入停滞的情况下，价格上涨可能波及粮食保障水平。2012 年有 34% 的巴勒斯坦家庭、总计 157 万人的粮食没有保障。粮食无保障直接影响了西岸 19% 的家庭，加沙 57% 的家庭 (FAO et al., 2013)。巴勒斯坦无粮食保障的人数上升是社会经济条件恶化（包括实际收入下降和失业增长）的直接后果，而不是因为缺乏食品供应。

西岸经济发展的障碍

50. 2012 年西岸的人员流动限制相对放松，但是 2013 年没有进一步实质性放松。经济发展仍然受制于多层次的流动和准入限制，包括物理性障碍和复杂、控制性的许可制度。2013 年，对流动的物理性障碍包括 59 个长期值勤的军事检查点，25 个有长期的设施、但临时配备值勤人员的检查点，还有成百上千的路障、土丘、壕沟和栅门，另外还有西岸隔离墙。一些检查点，包括沿隔离墙的检查点，已经被进一步加固。根据记录，2013 年平均每月都还有 243 个随机或“飞行”检查点。西岸的割裂还明显体现在替代性的“生活结构”公路网，目的是使巴勒斯坦人有交通连续性，而不是领土连续性，导致了对传统道路的扰乱和进一步的土地丧失。

51. 至 2013 年 7 月，预计长 712 公里的隔离墙有 62% 已经完工，另外有 10% 正在建设中(OCHA, 2013a)。隔离墙并没有按照 1949 年停火线(“绿线”)修建，85% 的隔离墙在西岸内部，将包括东耶路撒冷在内的西岸的 9.4% 隔离起来。⁶ 有 85% 以上的以色列定居者位于隔离墙和绿线之间。这一区域也被称作“接合区”，居住着 11,000 名巴勒斯坦人，并有丰富的农田和水资源。居住在接合部的巴勒斯坦人需要得到特别许可证才能生活在自己家，而农民需要许可证才能够通过沿着隔离墙的 74 个农业栅门进入他们的土地，其中 52 个仅在橄榄收获期间才开放(同上)。自从建设隔离墙以来，进入接合部的农业土地越来越受到限制。

52. 对以色列保持完全军事和民事管辖的区域 C 的准入对于巴勒斯坦的经济发展是非常关键的。C 区占西岸的 60%，并且拥有大部分自然资源。以色列定居点的地区理事会将 C 区的 70% 纳入管辖范围，不允许巴勒斯坦人使用和开发。在余下的 30% 当中，有 29% 严格限制巴勒斯坦人建设，以色列民事管理部为巴勒斯坦发展所实际规划的土地还不到 C 区的 1%(OCHA, 2013b)。

53. 大规模的私营部门发展，正如与和平进程相关的经济举措所设想的，需要对区域 C 的准入。国际捐助者所支持的、长期规划的投资项目，例如在杰宁、伯利恒和杰里科地区及以色列和约旦商业过境点附近的工业园区需要区域 C 的土地和进入路径。为获得这些项目和相关基础设施的开发许可，已经与以色列当局进行了多年的漫长谈判，而一些细节仍未解决。同样，在靠近区域 A 的拉马拉附近建设拉瓦比新城的这大规模的、雄心勃勃的私营部门举措，为获得在区域 C 的相关基础设施的许可，也屡遭拖延，花费了大量的政治资源。⁷ 进入城市主要道路的许可(这条道路有 3.8 公里经过区域 C)必须每年重新申请，而关于将拉瓦比与现有的自来水管系统相连接所需的许可已经等待了四年。至代表团访问时，在区

⁶ 2014 年 7 月 9 日发布的有关隔离墙的国际法庭咨询意见要求立即停止和撤消建设活动并赔偿由此而引起的所有损害。该意见随后得到了 2004 年 7 月 20 日联大第 A/RES/ES-10/15 号决议的赞同。

⁷ 拉瓦比是卡塔尔公司 Diar 和巴勒斯坦公司 Massar 国际之间的合资企业。其投资预计在大约 10 亿美元左右，这是在巴勒斯坦被占领土所进行的三项最大的房地产项目。

域 C 建设一个污水处理厂的许可尚未被批准。尽管城市的建设正在有序进行，第一批住房预计在 2014 年交付给购买者，但是这些方面的困难导致了对此类项目吸引力和最终长期生存能力的置疑。漫长、昂贵和不确定的谈判进展以及不稳定的谈判结果给巴勒斯坦的潜在投资者带来非常高的风险。所以，过去七年中私营投资仅占 GDP 的 15%左右，远低于国际标准水平，这并不出人意料 (世界银行，2013a)。

54. 世界银行最近的研究(World Bank, 2013b)对于取消限制，允许巴勒斯坦在区域 C 进行包括农业、死海矿物开发、石矿开采、建筑、旅游业、电信和化妆品等部门在内的经济开发所可能产生的经济利益进行了测算。研究表明，这些部门的潜在附加产出所带来的直接利益将达到至少每年 22 亿美元。如果将间接利益也计算在内，总潜在附加值将达到 34 亿美元，相当于巴勒斯坦 2011 年 GDP 的 35%。正如报告所声明的，“如果不能在区域 C 进行有明确目标的经济活动，西岸的经济空间将继续拥挤、停滞，居住在该区域的人每天与以色列打交道，其过程是不便、昂贵和沮丧的。”(同上，第 xii 页)。

55. 进入国内和外国市场对巴勒斯坦经济的可持续发展是至关重要的。被占巴勒斯坦领土不同部分之间的商业联系日益被切割，但是西岸、东耶路撒冷和加沙之间彼此是天然的内部市场。西岸与世界其他地方的贸易主要是通过沿隔离墙的商业过境点经以色列来进行。相当少的贸易（尽管在增长）是通过艾伦比(侯赛因国王)桥经约旦进行。贸易条件对巴勒斯坦仍然是不利的，其消费者物品进口大大超过出口。原材料进口仍然受到“双重用途”物品 (以色列政府认为有潜在安全威胁的物品) 清单的严格限制，对巴勒斯坦企业的生产率和竞争力构成挑战。出口商的竞争力受到“背靠背”装卸系统的进一步阻碍，这一系统大大增加了成本，正如 2013 报告所描述的(ILO, 2013a)。

56. 2013 年，沿隔离墙的所有商业过境点都配备了相关设备，以使巴勒斯坦货物可以集装箱化出口。这便利了长距离货物运输。但是，对于数量较少的、运往以色列市场的货物而言，集装箱化不具备成本效益，这些货物仍然需要按照严格的限制以货盘化方式出口。艾伦比桥还没有实施集装箱化，尽管据估计集装箱化将降低 20%-30%的成本、时间和损失(Paltrade and PSC, 2013)。改善约旦的商业路径对于向巴勒斯坦产品开放大规模的阿拉伯地区市场是非常重要的。

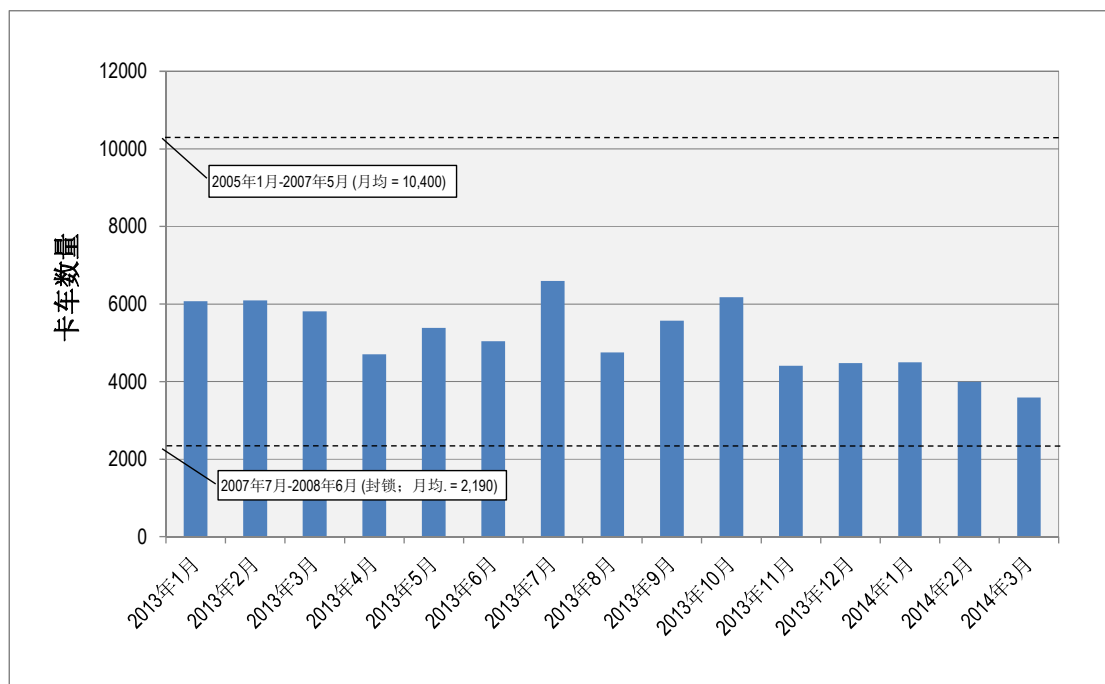
对加沙长达六年、日益加深的包围导致经济瘫痪

57. 2012 年 11 月达成的停火谅解特别规定开放通往加沙的过境点。尽管 2013 年以色列和加沙武装力量之间的冲突大幅度减少，伤亡数字为十年来最低 (OCHA 2014a)，但以色列自 2007 年 6 月以来对加沙的边境、海岸和空中的封锁仍然存在。2013 年下半年，由于新上台的埃及政府采取措施关闭了位于拉法哈边境的地道，

这一情况变得更加严峻。尽管与地道联系在一起的是非法贸易、危险的工作条件、对合法私营部门的取代及巴勒斯坦民族权力机构收入的损失，但它们在封锁的情况下持续推动了经济活动。

58. 在被关闭之前，地道是加沙建筑材料的主要来源，因为以色列严格限制通过其边境的凯雷姆沙洛姆这一唯一的商业过境点进口此类材料，仅允许由国际组织负责实施的、经批准的项目所需要的有限建筑材料进入。2013年10月以色列军队宣布发现了一条从加沙向以色列的地下通道之后，即使此类建筑材料的进口也被禁止，自2013年12月份以后部分恢复。埃及主管当局还继续许可一个由卡塔尔投资的公路建设项目通过拉法哈的官方过境点输入所需的建筑材料(OCHA, 2014b)。在代表团访问时，该项目是事实上唯一可见的仍在进行的建筑项目。一般性建筑活动的普遍停止对于加沙整个经济有重大的消极倍增效应。

图 2.4. 加沙进口：月均卡车数量，2013–14 年

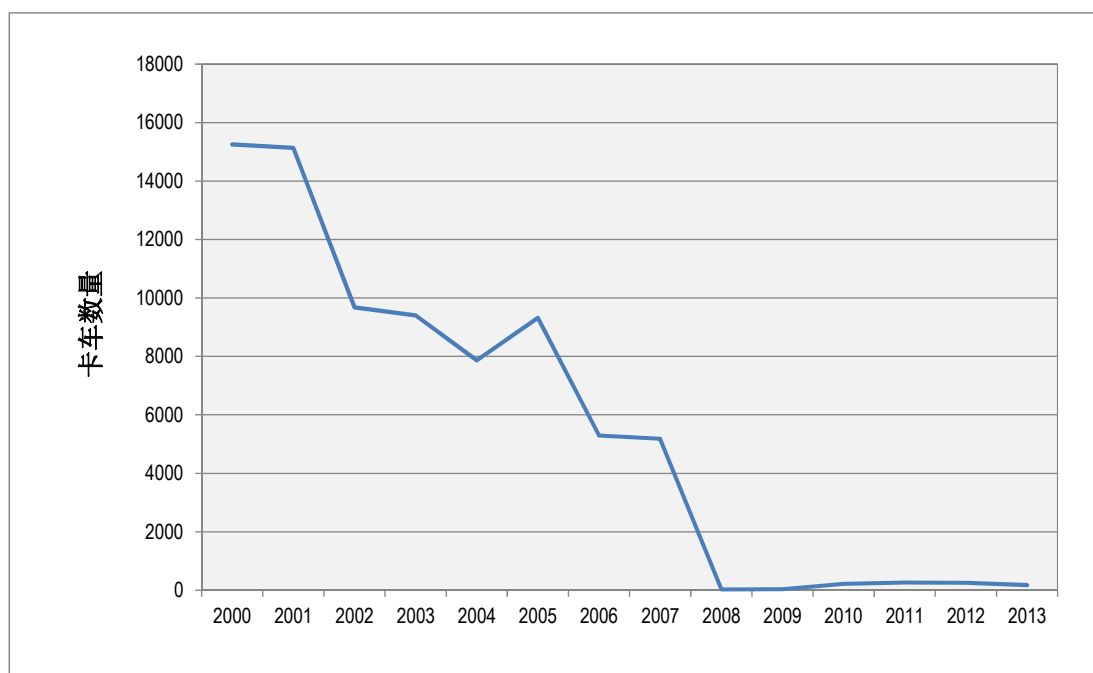


资料来源：OCHA，加沙过境点数据库 (2014b)；Paltrade，加沙地带过境点双月报告，2009年12月–2010年1月 (至2009年12月的数据) (2010年)。

59. 大部分消费者物品可以通过凯雷姆沙洛姆的过境点进口，这要求背靠背装卸，而且位于加沙的最南端，导致高昂运输成本。过境点的开放非常难以预期：2013年前四个月，过境点被关闭了52天(OCHA, 2013c)。2013年，每月平均有5,427卡车的物品通过凯雷姆沙洛姆进入加沙，而2012年平均为4,784卡车。这不到封锁前的50%，而2013年末和2014年初进一步下降(见图2.4)。加沙经济活动减少导致购买力下降，及对消费者物品的需求降低。

60. 加沙事实上基本没有出口。2013 年仅出口了 182 卡车的农业产品，2012 年出口了 254 卡车的物品，而在第二次起义暴发之前，2000 年出口了 15,000 卡车的货品(见图 2.5)。2005 年 11 月关于流动和准入的协议要求 2006 年每天可以有 400 卡车从加沙出口，这一水平从未达到。每天可过境到以色列进行商务活动的人数也受到严格限制。

图 2.5. 加沙的出口：总卡车数量，2000–13 年



资料来源：OCHA，加沙过境点数据库 (2014b)。

61. 加沙的生产能力由于对农田和渔业水域的准入限制而进一步降低。以色列军队继续实行一个限制出入的缓冲区，缓冲区的官方范围为以色列边界 300 米以内，但是非官方的高风险区可扩展到任意距隔离墙 1.5 公里以内的地方，这事实上导致无法进入加沙 35% 的农田。而且，据报道，2013 年所注意到的改善对官方 300 米缓冲区以外区域的准入没有系统地实施。2013 年 5 月，捕鱼限制从 3 海里放宽到 6 海里，使加沙的 3,500 名渔民能在某种程度上捕到更多的鱼。放宽后的限制仍然仅为 2002 年贝尔蒂尼协议所谈判的 12 海里的一半，离 1995 年奥斯陆协定所规定的 20 海里相距甚远，而只有在这样更远的地方才可能捕到更大、价值更高的鱼。

62. 能源和水的日益缺乏加剧了加沙的经济困境。近年来一直存在的电力缺口在地下通道关闭之后进一步恶化，因为此前加沙电站运营所使用的是由埃及偷运的燃料，在不能偷运后也未能从以色列进口足够的燃料。加沙人每天用电时间仅为八小时，导致了那些负担得起的人增加对高污染和高风险发电机的使用。而且，30% 以上的家庭仅能每四天得到六至八小时的自来水，而从加沙含水层所汲取的水有 90% 以上被认为是不安全、不适宜人类使用的(OCHA, 2013c 和 2014c)。

63. 日益恶化的社会和经济条件导致了大约 80%的援助依存率(OCHA, 2013c), 同时, 加沙的工人越来越缺乏技能, 并越来越难以培养创业精神。如果不能进口建筑和工业生产所需的材料, 或将加沙的产品输出到西岸和东耶路撒冷以及以色列和其他外国市场, 那么被摧毁的加沙私营部门或者, 更广泛地说, 瘫痪的经济不可能真正的复兴。最终, 必须解除封锁。

3. 占领现实：面临持续压力的工人权利和尊严

加速扩建以色列定居点

64. 以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸的定居点活动继续对巴勒斯坦工人、雇主和其家庭的权利和福祉带来负面影响。⁸ 一份最近的联合国报告注意到，被占巴勒斯坦领土上大部分的侵犯人权行动主要与以色列定居点相关的活动和定居者的暴力相关，包括对自由流动、工作、卫生、教育、住房和适度生活水平权利的侵犯(UN, 2014b)。以色列的西岸政策支持建立及进一步扩建定居点，而巴勒斯坦人面临流动和居住的限制、缺乏土地和水资源、基础设施和住房被拆除以及流离失所和定居者暴力。对于居住在西岸的以色列人适用以色列民法，而对于巴勒斯坦人则适用以色列军事法。

65. 正如联合国所一直强调的，以色列自 1967 年以来在被占领土建立和扩建定居点的行为违反了国际法，构成了对和平及经济及社会发展的障碍(UN, 2014b; 2013a)。尽管国际社会反复呼吁停止所有定居活动，对新建设项目的批准和建设仍然呈继续强化的趋势。根据以色列中央统计局的数据，与 2012 年相比，2013 年在西岸(不包括东耶路撒冷)的定居点建设增加了一倍以上(UNSC, 2014)。2013 年开始了 2,534 个住房单位的建设，而 2012 年为 1,113 个(Reuters, 2014)。

66. 以色列政府于 2013 年 10 月宣布了在西岸(包括东耶路撒冷)修建 5,000 个新住房单位的计划。另外，住房和建设部计划推动在以色列定居点再建设 20,000 个住房单位，包括位于马阿勒阿杜明和耶路撒冷之间的所谓的“E-1”区域(UN, 2014b)。在 E-1 区域修建的定居点彻底把东耶路撒冷和西岸其他地区分割开来，从而打断了建立一个自立巴勒斯坦国所需要的关键的领土连续性。2014 年 2 月，以色列主管当局宣布准许在哈尔霍马、韦迪亚科夫和皮斯盖特·泽韦定居点(位于东耶路撒冷)建立 558 个新的住房单位(EU, 2014)。2014 年 3 月，联合国中东和平进程特别协调员对于建设 2,300 个住房单位(很多住房是在深入西岸的部分)的计划表示了严重关切(UNSCO, 2014)。2014 年 3 月，对在东耶路撒冷的吉洛定居点建设 708 个住房单位开始进行招标(Haaretz, 2014a)。以色列政府在一个月后授权在希布伦建立一个新的定居点，这是 1980 年以来建立的第一个新定居点(The Jerusalem Post, 2014; Peace Now, 2014)。在东耶路撒冷的巴勒斯坦社区的核心也继续建设定居点(Haaretz, 2014b)。

67. 据估计，居住在西岸(包括东耶路撒冷)的以色列定居者总数在 500,000 到 650,000 之间(UN, 2014b)。与 2012 年相同，2013 年西岸(不包括东耶路撒冷)的

⁸ 以色列定居点被理解为“包括所有构成、促成和支持建立、扩大和维持在巴勒斯坦被占领土 1949 年绿线以外的以色列居民区的所有实体和非实体结构和进程”(UN, 2013b)。

以色列定居者人口增长率是在以色列的公民的两倍。⁹自 1993 年签定奥斯陆协定以来，西岸(不包括东耶路撒冷)的以色列定居者人数已经几乎增加了两倍(UN, 2013b)。定居点的持续扩建和以色列定居者人口的持续增长得到了以色列政府的直接和间接支持，包括通过由非政府机构为定居点提供资金。最近，定居点资金的透明度问题在以色列政治辩论中被提出来(The Jerusalem Post, 2014b)。

68. 联合国认为，所有的以色列定居点都违反了 1949 年日内瓦第四公约第 49 条关于禁止占领者将其平民人口迁入被占领土的规定。国际法庭、日内瓦第四公约缔约方和联合国安理会、联大及人权理事会都确认了定居点在国际法层面的不合法性。(ILO, 2013a; UN, 2014b)。

巴勒斯坦人获得土地和水资源的情况

69. 土地和水资源对于巴勒斯坦的发展，包括经济增长和创造就业，都是至关重要的。成千上万的巴勒斯坦女性和男性(包括贝都因人)的生活依赖于小规模农业活动和放牧。但是，定居点持续扩张限制了巴勒斯坦获得土地、水和其他自然资源。以色列政府把西岸的土地划为定居用途。2014 年 4 月，在 Gush Etzion 定居点附近 100 公顷的土地据称被划为“国有土地”，用于将来扩大 Neveh Danile、Alon Shvut 和 Elazar 定居点。对 Elazar 的扩建将包括一个前哨定居点(Jerusalem Post, 2014a)。

70. 巴勒斯坦发展所需的关键土地、水和其他自然资源都位于区域 C，即以以色列定居点所在的地方。正如第二章所提到的，目前的状况下，巴勒斯坦在占西岸 60% 的区域 C 事实上没有发展空间。这不仅危及了区域 C 的巴勒斯坦人的生活，同时还影响了居住在区域 A 和区域 B 但是其土地位于区域 C 的人。根据最新的人道事务协调厅的调查，据估计有 297,000 名巴勒斯坦人居住在区域 C，包括一些最弱势的巴勒斯坦群体。(OCHA, 2014d)。¹⁰准许巴勒斯坦人更多地进入区域 C 不仅是巴勒斯坦经济和社会发展的需要，也是为被边缘化的巴勒斯坦社区提供急需的支持和基础设施(包括学校)的需要。

71. 以色列对巴勒斯坦社区的规划政策和实践是高度限制性的(B'tselem, 2013)。这一状况歧视巴勒斯坦人，偏袒以色列定居者，因而违反了国际人权法(UN, 2014b)。巴勒斯坦人几乎不能够获得任何建筑物和基础设施的许可证。¹¹2013 年底，以色列主管当局公布了对五个巴勒斯坦社区的规划计划，征求公众意见

⁹ 2013 年，居住在 1948 年停火线以西的以色列人的人口增长率为 1.9%，而以色列定居者的增长率为 4.3%(The Jewish Press, 2013)。

¹⁰ 这一经修订的对居住在区域 C 的巴勒斯坦人的人数的估计是基于一种新的统计方法。合作关系协调厅此前估计这一数字是大约为 150,000 (OCHA, 2009)。

¹¹ 根据人道协调厅的报告，在区域 C 的巴勒斯坦人 2000 年到 2012 年共提交了 3,750 份关于建筑的许可证的申请，仅有 221 份或者说 5.6% 的得到了批准(OCHA, 2014a)。

(OCHA, 2014a)。据报道, 2014 年 4 月, 因为巴勒斯坦加入了一系列的国际条约, 以色列停止了与巴勒斯坦人在区域 C 的规划计划的合作 (Arutz Sheva, 2014)。

72. 因为别无选择, 巴勒斯坦人只能在没有许可证的情况下进行房屋建设, 经常处于被驱赶、房屋被拆除和被迫流离失所的风险, 这给受害者带来了严重的社会、经济和心理影响。2013 年, 以色列主管当局加速了拆除步伐, 共拆除了 663 个建筑物, 而 2012 年拆除了 604 个, 大部分建筑物位于区域 C。结果, 有 1,103 人无家可归。2013 年在约旦河谷进行的拆除数量比 2012 年增加了一倍。同时, 对捐助者所投资的设施, 例如与居民或与牲畜相关的设施, 卫生设施和蓄水池的拆除也明显增加。2013 年值得特别关切的是大规模拆除和区域 C 和东耶路撒冷的贝都因人的大规模流离失所(OCHA, 2014a)。

73. 巴勒斯坦人权组织 Al Haq 最近进行关于巴勒斯坦人在西岸获得水资源情况的研究(Al Haq, 2013a)。研究发现, 目前该地区水资源利用的安排歧视了巴勒斯坦人。一个主要瓶颈是由联合用水委员会(JWC)带来的, 该委员会是根据 1995 年奥斯陆协定作为一种临时安排建立的, 对于西岸(不包括耶路撒冷)与水有关的问题有决策权, 例如, 挖掘和恢复水井、采水配额、水资源保护和污水处理系统。联合水资源委员会对巴勒斯坦项目的批准率远远低于对以色列项目的批准率(同上)。联合用水委员会所采用的意见一致原则和以色列独自行使对区域 C 规划问题管辖权意味着只有巴勒斯坦方面同意扩大向以色列定居点的用水供应, 主要的巴勒斯坦项目才能得到批准(同上)。因为 1995 年的安排仅涉及所谓的山地水资源, 巴勒斯坦方面根本不能参与其他共有水资源的管理, 例如约旦河和沿海水资源, 这意味着必须采取措施以全面方式紧急处理用水问题。

74. 巴勒斯坦被强力地阻止对水资源进行开发和维护(同上), 包括用水网络维护和污水处理。¹² 根据奥斯陆协定, 巴勒斯坦人应每年获得 1.18 亿立方米的用水, 另外获得 7,800 万立方米的开发用水。实际上, 巴勒斯坦目前仅能汲取 8,700 万立方米, 导致了以色列和巴勒斯坦在用水方面的巨大差别(OCHA, 2014a)。以色列国家水务公司 (Mekorot) 提供巴勒斯坦 50%的用水, 该公司夏季通过减少对巴勒斯坦供水来满足以色列的用水需求(UN, 2014b)。水资源紧缺阻碍了巴勒斯坦经济和社会各方面的发展, 特别是对巴勒斯坦农业和区域 C 被边缘化的社区造成了影响。这些社区很多没有连接用水和污水系统, 而以色列的规划和拆除政策阻碍了用水项目的实施(OCHA, 2014a)。

¹² 1995 年以来向联合用水委员会提交的 30 个巴勒斯坦污水处理项目中有 4 个得到批准。目前只有一个巴勒斯坦污水处理厂(OCHA, 2014a)。

专栏 3.1

东耶路撒冷周围的隔离墙

东耶路撒冷周围隔离墙的影响特别严重，导致越来越多的实地上的永久性改变，也使巴勒斯坦人面对的困难日益增长。隔离墙严格限制了自由流动、工作和经济机会、教育和健康服务。巴勒斯坦不可能在接合区进行基础设施建设。隔离墙严重地影响了目前被切断与其农田和水资源联系的巴勒斯坦社区。另外，东耶路撒冷的大片郊区被与城市切断，扭曲了巴勒斯坦的经济、人口和社会发展。位于单方宣布的耶路撒冷市边界范围内、但在隔离墙后的巴勒斯坦社区面临着公共服务和法律实施减少以及社会和基础设施问题增加。

居住在所谓的“Biddu-飞地”的三个巴勒斯坦社区在隔离墙后拥有 6,000 德南¹的土地，隔离墙的走向是将 Giv'at Ze'ev 定居点与耶路撒冷连接起来。据代表团了解，对巴勒斯坦农民经过所谓的“农业栅门”进入他们土地的许可，无论是每天开放的时间安排和整个季节期间都完全不够，导致生产率、农作物质量和品种的减少。这些限制意味着很多农民不能够象以前那样耕作他们的土地，而且他们还担心他们的土地——如果不使用的话——将被以色列主管当局没收。从 Biddu 经过大约两公里长的、处于被封闭土地下的通道和隧道就进入了一个完全由隔离墙包围的区域，Al-Jib 和其他三个巴勒斯坦社区就位于这里。农民不单面临缺乏土地和用水的问题，而且附近定居点的污水未经处理就排入他们的农田。此前，只需不到 15 分钟就可以从东耶路撒冷中心开车抵达 Al Eizariya，而隔离墙已彻底改变了数以万计的巴勒斯坦工人、雇主和其家庭的生活，他们现在与以前的经济和社会生活中心的联系被完全割断。

10 年以前，2004 年 7 月 9 日，国际法庭发表了关于“在被占以色列领土修建隔离墙的法律后果”的咨询意见。国际法庭承认以色列保护其平民不受暴力侵害的权利和义务，但强调所采取的措施须符合适用的国际法。法庭裁定西岸内部的隔离墙部分以及相关的许可证制度违反以色列应承担的国际法义务，呼吁以色列停止修建并拆除已完成部分。

¹ 一德南等于 0.1 公顷。

东耶路撒冷：占领后果更加严重

75. 东耶路撒冷的巴勒斯坦人继续遭受占领给日常生活带来的更加严重的后果。自 1967 年占领西岸以来，以色列单方面吞并了东耶路撒冷及其周围的西岸地区，但这一吞并从未得到国际社会的承认。以色列单方面将其法律和行政管理延伸到所吞并的西岸部分地区，居住在那里的巴勒斯坦人被视作“长期居民”。1967 年至 2012 年期间，以色列撤消了 14,000 名以上东耶路撒冷巴勒斯坦人的居留地位 (OCHA, 2014a)。¹³ 巴勒斯坦人被要求为西岸的配偶申请“家庭团聚”。申请仅

¹³ 根据以色列立法，在耶路撒冷的长期居住权取决于申请人能够证明他们的“生活中心”位于单方面宣布的耶路撒冷市界限内。如果他们离开的时间超过七年，巴勒斯坦人还将失去他们居住在该市的权利。

限于临时居留许可，因为以色列 2002 年以来冻结了对长期居住权的批准。以色列主管当局还要求对那些父亲不持有长期居留许可的儿童进行登记。¹⁴ 为配偶获得许可及为子女进行登记变得越来越困难。成千上万的巴勒斯坦儿童因为没有合法地位而面临被排斥在基础卫生和教育体系之外的风险；家庭被分离或者一些家庭成员被以色列主管当局认为“非法”在该市居留(同上)。前往西岸与配偶团聚的东耶路撒冷巴勒斯坦人面临失去在耶路撒冷居留地位的风险。

76. 多年以来，居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人面临着住房严重短缺和财产被拆除及流离失所的风险。2013 年，以色列当局拆除建筑物的数量提高到了 98 个，而 2012 年为 64 个，导致 298 人流离失所，其中包括 153 名儿童。2013 年，另外还有 400 名巴勒斯坦人受到生活或商业建筑被拆除的影响。2013 年，为在耶路撒冷与 E-1 区域连接的地域建立自然保护区和公园，以色列进行了大规模拆除。所有拆除的正式理由是没有住房建设许可，但东耶路撒冷只有 13% 的区域划归巴勒斯坦人建筑，而且大部分土地都已经建上了住房。如西岸的区域 C 一样，一般不会给予住房建设许可。巴勒斯坦人还一直遭受高额罚款和“自行拆除”命令。除拆除外，东耶路撒冷的巴勒斯坦人还面临因以色列定居者占用了他们的住所而被驱赶的问题(OCHA, 2014a)。

77. 东耶路撒冷的经济状况仍然保持停滞，很大程度上是由于与西岸其他地区的经济、商业和社会联系遭到破坏。尽管某些部门（包括旅游业）有很大的发展潜力，但是有关鼓励国际社会和私营部门支持经济举措的努力还没有产生实际效果。耶路撒冷商会在 2001 年被以色列主管当局关闭，目前仍处于关闭状态。如能根据以色列在 2003 年路线图(UN, 2003)的承诺重新开放商会，这对于东耶路撒冷经济复兴将有重大的贡献。据以色列人权非政府组织 HaMoked 称，以色列银行拒绝为合法居住在该市的、持以色列民族权力机构签发的身份证件巴勒斯坦人开设银行账户(HaMoked, 2014)。

78. 东耶路撒冷的巴勒斯坦人在公共服务和基础设施方面被系统性忽略。教育系统不能够向巴勒斯坦儿童提供优质教育，儿童辍学率非常高。根据一项调查，36% 的东耶路撒冷儿童不能够完成 12 年教育，估计目前缺少 2,200 间教室(Ir-Amim 和 ACRI, 2013)。遭受与占领相关的暴力（包括拆除和流离失所）导致学校中的身体和语言暴力(OCHA, 2014a)。东耶路撒冷的巴勒斯坦社区的用水和废物回收仍然不足。2014 年初，居住在隔离墙所包围的 Shuafat 难民营的巴勒斯坦人有好几周得不到自来水。Shuafat 的用水系统是为 15,000 人设计的，而事实上目前有 60,000 至 80,000 巴勒斯坦人居住在这一社区(ACRI, 2014a)。

¹⁴ 这一措施将相关儿童置于不利地位，而且还在持有耶路撒冷长期居住权的女性和男性之间造成气势，因为女性不能把这一地位转给她们的孩子。

紧张局势加剧，暴力上升

79. 以色列定居者对巴勒斯坦人及财产的暴力行动和恐吓继续对巴勒斯坦女性、男性和儿童造成最严重的影响。正如联合国和人权组织所记录的，定居者暴力包括导致受伤和死亡的身体攻击、骚扰和恐吓、焚烧或铲除农作物、其他财产损失或阻止儿童上学。所谓的定居者“索价攻击”是一种明显针对巴勒斯坦人的暴力，用来报复以色列政府采取的被视作与定居者利益相悖的行动(UN, 2013c)。除了对身体安全和心理健康构成威胁，定居者暴力还阻碍了巴勒斯坦人的行动自由，包括进入工作场所和农田。定居者对学校 and 上学途中的巴勒斯坦儿童的袭击严重损害了巴勒斯坦儿童接受教育的权利(UN, 2013b)。在那些建立在西岸深处的定居点，在意识形态上被鼓动的定居者所实施的暴力尤为明显。

80. 根据人道主义协调厅的记录，2013年发生了共399起暴力事件（2012年有368起）。这其中包括93起导致巴勒斯坦人受伤的事件和306起损害巴勒斯坦财务的事件。另外，有201名巴勒斯坦人被干预定居者冲突的以色列军队所伤害(OCHA, 2014a)。有38起事件导致以色列定居者伤亡，12起事件导致以色列财务或土地损失(OCHA, 2014e)。在Nablus区域，定居者暴力发生率很高，2013年发生了119起定居者攻击。特别引人关切的是Yitzar和Bracha定居点(位于Nablus南部10公里左右)的定居者所参与的事件(同上)。据人道协调厅的报告，以色列定居者暴力在东耶路撒冷也有所增加(UN, 2014b)。联合国继续注意到，以色列主管当局未能履行根据国际人道主义和人权法应承担的义务来采取有效措施解决定居者暴力并让肇事定居者为其行为承担责任(Al Haq, 2013b; UN, 2014b)。在这方面所发现的问题是以色列军队未能充分地保护巴勒斯坦人免于遭受定居者暴力，对巴勒斯坦人提出的申诉缺乏后续行动(同上)。

81. 除定居者暴力外，另一个令人担忧的暴力趋势是与以色列军队和巴勒斯坦人之间的对立相关的。西岸地区紧张局势加剧导致因与冲突相关的暴力而失去生命的巴勒斯坦人数大幅增加，从2012年的8人上升到2013年的27人(包括23名没有武器的平民)。同一时期，西岸受伤的巴勒斯坦人数从3,039人增加到了3,735人。因为实弹受伤的人数增加了一倍。暴力经常发生在巴勒斯坦人和以色列军队因示威而导致的冲突中，很多情况下是与定居点或在押人员相关的，或者是在搜索逮捕过程中发生的。¹⁵ 2013年，有4名以色列人，包括2名平民，因为与冲突相关的暴力而在西岸死亡，而2012年没有人死亡。同时，加沙与冲突相关的巴勒斯坦死亡人数从2012年的272人下降到2013年的11人，自2012年11月停火谅解以来敌对行动没有大的升级(OCHA, 2014a)。

¹⁵ 正如人道协调厅所报告的以色列搜捕活动中所发生的对立的频率和强度以及在此过程中受伤和被捕的巴勒斯坦平民的人数都增加了。2013年，在3,896次行动中有4,652名巴勒斯坦平民被捕。联合国反复表达了对以色列军队过分使用武力的关切(OCHA, 2014a)。

为生存挣扎的巴勒斯坦男女和儿童： 在以色列定居点工作

82. 除了持有或不持有工作许可在以色列工作的巴勒斯坦人外，越来越多的巴勒斯坦人依赖于定居点的工作机会。上千名巴勒斯坦人在西岸定居点的工厂、作坊、建筑工地、农业公司和公共机构中工作。这已经为巴勒斯坦民族权力机构及其社会伙伴所特别严重关切。对于巴勒斯坦人来说，在以色列定居点中工作是出于生存所迫。巴勒斯坦男子一般倾向于在建筑和工业领域工作，妇女则主要受雇于农业或家庭服务类工作。

83. 对定居点工作的经济依赖使巴勒斯坦工人更易受到剥削，而定居点人们事实上在占领经济中运行的特别法律和机构设置又进一步加剧了他们的脆弱性。以色列部分地通过军事法令实施其劳动法，并且以色列高等法院在 2007 年裁定以色列劳动法适用于以色列雇主和巴勒斯坦工人之间订立的在以色列定居点中工作的劳动合同(ILO, 2008)。但是，在许多方面，可用的法律保护仍然是不完整和不确定的。有记录显示，一些以色列雇主规避他们对工人的法律义务，包括为逃避最低工资和社会保障义务而隐瞒雇用关系、拒绝提供工资单或者隐瞒实际工作小时数。以色列政府的对话者告知代表团，他们仍在继续通过军事法令来使更多的以色列劳动法适用于在以色列定居点工作的巴勒斯坦人。

84. 尽管招聘做法根据经济领域和企业规模而有所不同，以色列或巴勒斯坦中介进行的劳动中介活动大多不受规制。由于工作许可与定居点雇主挂钩，许多巴勒斯坦工人为保住工作，不得不忍受虐待而放弃寻求法律保护。妇女尤其容易受到劳务中介的虐待性做法，包括高额费用或工资扣除，以及体罚、性骚扰和胁迫(ILO, 2013a)。有时，雇主将工作许可证交由定居点入口处的保安保管，不直接发给工人本人，由此限制投诉雇主的工人进入工作地。

85. 在约旦河谷的以色列定居点中从事季节性农业劳作的巴勒斯坦男女和儿童的处境仍然值得特别关注。代表团再一次收到信息，显示约旦河谷以色列定居点的雇主采取一致行动，将曾经抱怨劳动权利遭到侵犯的巴勒斯坦工人列入黑名单。不断有报告表明在约旦河谷定居点的农业公司中存在着使用童工和违反以色列最低工资标准的情况(Surrucco, 2014; Kav LaOved, 2013)。

86. 代表团收到的信息还显示，如以色列国家审计员在 2012 年已经指出的那样，以色列定居点中的巴勒斯坦工人仍然在缺乏适当保护的情况下暴露在职业安全危险和危害中(ILO, 2013a)。在工作中受伤的巴勒斯坦工人有权被转送到以色列医院进行治疗。但实际上，受伤的巴勒斯坦工人经常被转送到巴勒斯坦的医院，并且无法从以色列雇主那里得到用于申请工伤赔偿的证明(Kav LaOved, 2012, 2013)。

在以色列就业的巴勒斯坦工人：需要一个以权利为基础的框架

87. 巴勒斯坦工人继续在以色列寻找工作机会，以色列雇主也有相应的招工意愿。目前，能否在以色列工作在很大程度上取决于以色列政府发放的劳动配额和许可证，巴勒斯坦民族权力机构只起着协助作用。代表团在巴勒斯坦和以色列的对话者都认为巴勒斯坦工人进入以色列劳动市场是互惠互利的。但是，目前对此的安排有不尽人意之处，部分以色列劳动配额没有得到利用。以色列劳工总联合会和巴勒斯坦总工会最近已开始寻求协助巴勒斯坦工人获得工作和必要许可证的可能性。

88. 在实际中，对巴勒斯坦工人来说，寻找工作、通过安全审查以及获得许可证是一个负担沉重而不透明的过程，经常以失败告终。许多工人求助于能提供许可证和其他服务的不受规制的劳动中介。代表团获悉，这些中介收取工人工资的 20% 至 40% 乃至更高的中介费用。如之前报道过的那样，大量巴勒斯坦工人由于被列入以色列安全部门的黑名单而无法通过安全审查。一些人权组织，比如 Machsomwatch，在继续为工人将自己的名字移出黑名单提供建议和支持。据这些组织统计，已经有相当多的工人得以退出黑名单。

89. 获得所有必需许可并不是巴勒斯坦工人在以色列寻求工作的唯一障碍。每天长途跋涉往返于西岸和以色列的工作地之间，以及通过为此设置的关口进入以色列都置巴勒斯坦工人于困苦和被羞辱的境地之中。有关证词证实，私营公司过境点的过度拥挤仍然是一个严重问题。据报道，在所有西岸北部地区工人都使用的 Tulkarem Tayba 关口，16 个通道只开放了 3 个(Kav LaOved, 2014)。为了能按时上班，很多巴勒斯坦工人不得不半夜离家以便在凌晨时分赶到过境点排队。

90. 大量在以色列工作的巴勒斯坦工人没有许可证，这使他们特别容易受到不道德的雇主和其他协助其进入以色列的人的剥削。无许可证进入以色列风险极大。2014 年 3 月 19 日，在希伯伦附近，一个 14 岁男孩在被发现翻越隔离墙且试图逃跑后被以色列军人枪杀(OCHA, 2014f)。

加沙的占领：对巴勒斯坦工人和雇主的重创

91. 对加沙的封锁以及随之而来的经济瘫痪和大规模失业标志着工人及其家庭已然危急的人道主义和发展状况的继续恶化。由于地道贸易已被终止，而对进出加沙的货物依然存在严厉限制，私营行业已经基本停滞。面对高涨的失业率，农业和渔业对于保障人民生计和粮食安全变得更加重要，但是加沙不断加深的水资源危机和以色列对 6 海里捕鱼限制的严格执行极大地阻碍了这些活动，而且以色列海军还不断与渔民发生冲突、没收捕鱼工具(OCHA, 2014a)。

92. 对人员流动的限制是导致加沙社会经济衰退和日益与外界隔绝的重要原因，已经严重影响到了社会的每一个方面。由于以色列只对人道主义个案发放离境许可，离开加沙工作、上学和接受培训都是不可能的(B'tselem and HaMoked, 2014)。巴勒斯坦商人可以前往以色列和西岸从事商务活动，但有很多限制条件，比如，每天只有一定数量的商人可以出境，并且只在提前很短的时间里获得是否可以出境的通知。加沙和西岸之间的流动限制还侵犯了巴勒斯坦工人和雇主的结社权利。

93. 以色列不仅对巴勒斯坦人通过以色列境内往来加沙和西岸进行管制，而且禁止加沙居民通过约旦阿伦比大桥进入西岸。由于以色列控制着巴勒斯坦人口登记，将居住地从加沙变换至西岸已经几乎不可能了。超过 20,000 名在西岸生活多年的加沙人因此无法更改他们的法定居住地。以色列军队从 2007 年开始向他们发放临时许可，使其可以留在西岸(不包括东耶路撒冷)，但这种临时许可因众多理由被撤销(同上)。在西岸生活的没有合法居留权或居住许可的加沙人面临被驱逐的威胁。人员居留和流动限制意味着巴勒斯坦人的家庭和社交生活可能被随时打断。

94. 加沙的医疗保障体系越来越难以向加沙人提供适当支持和最低限度的服务。除了设施、设备和电力短缺外，医护人员还无法去国外接受职业发展培训。截至 2014 年 1 月，已有超过 300 件医疗设备停用(OCHA, 2014d)。与 2012 年相比，2013 年寻求到加沙以外接受专门治疗的患者增加了 17%(OCHA, 2014a)。

4. 治理、社会正义和发展

受限的机构建设

95. 巴勒斯坦机构建设仍然是压倒性的发展优先事项。治理机构对巴勒斯坦人的社会组织和法制、人权、基本自由及公民权的整合至关重要。然而，如前文提到的那样，机构建设的内外背景日益不确定。基于巴勒斯坦经济的普遍局限性和脆弱性，已经有人提出了严肃的问题，即是否已经达到了机构建设进程的极限？之前取得的成就是否正在瓦解？(PNA, 2014a; IMF, 2013)

96. 众多来自内部和外部的挑战包括：对人员流动和获取土地、水源及其它资源的限制，以及和谈进程的不确定性。经济运行衰退，失业率和贫困增长，金融危机也进一步加深，这些都削弱了公众信任(PNA, 2014a)。

97. 加沙和西岸之间的政治和行政分裂依然是巴勒斯坦发展的持续障碍，并且分散了实现民族独立和建国的努力(同上)。尽管西岸行政区在 2012 年举行了地方选举，但经常性选举无法在所有层面上得到实施。巴勒斯坦立法委员会仍然处于瘫痪状态。鉴于原定 2010 年的立法选举至今仍未举行，签署了旨在推动立法进程的总统令。¹⁶

98. 加沙发展出了一个并行的甚至经常是对立的系统。机构和立法分裂使得巴勒斯坦民族权力机构在加沙推动和加强机构建设的尝试无果而终。在新的国家发展计划中，恢复民族统一被放在了最优先的地位上，这被视为是使巴勒斯坦政治机构发挥职能，实现自由、独立和建国以及统一国家机构和立法系统的先决条件(PNA, 2014a)。

99. 国家发展计划列出了发展及强化治理机构的必需事项，但是，除非日益深化的限制能够被解除，否则其中大部分都无法实现。尽管发展空间正在收缩，许多政策和项目仍在规划和实施中。它们体现了一旦限制解除便能迅速作出反应的决心，但同时也承认结果可能是微不足道的。

一项以人权为基础的框架

100. 2011-13 年期的旨在建立和加强国家基础的国家发展计划已经结束了。新的国家发展计划提出了一个大的机构建设框架，并承诺为全体公民提供“更好的社会正义”(同上)。这项计划与最近发布的第一个巴勒斯坦联合国发展援助框架(UNDAF) 以及巴勒斯坦体面工作计划相联系，共同建立了一个以人权为基础的国家发展框架(UN, 2013d; ILO, 2013b)。

¹⁶根据2003年基本法第43条，总统令可在立法委员会休会期间签署，然后呈交立法委员会在其下次会议时批准。这种情况已经成为常态，而非暂时的和特殊的。

101. 2014-16 年期的国家发展计划以尊重人权的一般原则为基础，并参考了相关国际公约。关于将人权纳入国家发展计划的指导原则强调，尽管实现发展计划目标存在困难，尊重人权对巴勒斯坦的立法、良治的可持续性以及社会的后续发展都至关重要(PNA, 2014b)。最近，巴勒斯坦加入了一系列国际人权公约，是这一承诺的体现。

102. 人权指导原则提出了确保遵循法治的实际步骤，以司法和安全领域为重点，特别提出了加快诉讼程序、确定司法裁决的落实和增加司法决策部门中的妇女代表性等方案。巴勒斯坦民族权力机构还承诺扩大人权独立委员会的作用，确保关于控告侵犯人权的调查按期进行(PNA, 2014a)。

103. 新的国家发展计划提供了一个详细而复杂的发展框架，但也承认实现其宏大目标有不计其数的障碍。虽然发展空间受到限制，但在国家建设进程中以人权为中心表明了为未来发展奠定坚实基础的决心。

为了发展的体面劳动

104. 面对失业率的增长、劳动力的增加和在未来十年所需要的 600,000 新工作岗位，扩大参与体面劳动的机会已经成为国家发展日程表的优先事项，最近由三方成员一致同意采纳的第一个巴勒斯坦体面劳动计划体现了这一点。新的国家发展计划也将体面劳动列为重点之一，发布了作为详细部门政策之一的经济发展与就业计划，旨在保障全体公民参与体面劳动和享有体面生活水准的权利。这一战略规划的目标是为独立、公平和可持续的国民经济建立更坚实的基础，以提供体面就业的机会(PNA, 2014a)。2013 年 6 月成立的巴勒斯坦联合国发展援助计划也将“经济赋权、生计、粮食安全和体面工作”列为其 6 项优先领域之一(UN, 2013d)。

105. 国家发展计划有 23 项补充性部门战略，其中涵盖了劳动部门。2014-16 年期的劳动部门战略由国家三方性团队制定，以“强化巴勒斯坦体面劳动”为标题。它承认了 2011-13 年期的劳动部门战略没能实现目标，特别是在减少失业和增加妇女劳动力参与方面。此外，一些在前期战略中规划的机构没有得到建立，关于合作社、劳动关系和职业培训的法律法规也没有实现(PNA, 2013a)。

106. 新的劳动部门战略制定了以下六个目标：一、降低失业率，提高体面劳动机会；二、提供有效的职业培训；三、支持有效益的、能够促进经济和社会发展的合作社；四、为达到所有人拥有体面劳动的法律法规和承诺；五、保护劳动关系和有力的社会对话及民主工会运动；六、创建一个全面、现代的福利体系(PNA, 2013a)。

专栏 4.1

2013-16 年巴勒斯坦体面劳动计划

优先事项 1: 推动改善劳动市场治理和劳工权利。

- ❑ 成果 1.1: 根据国际劳工标准, 改善了劳动市场监管和管理的立法框架。
- ❑ 成果 1.2: 加强了社会对话和决策的机构能力与机制, 重点为工资、职业安全和卫生、性别平等以及工作中的歧视。

优先事项 2: 提高巴勒斯坦人的就业和生计机会。

- ❑ 成果 2.1: 强化了面向巴勒斯坦男性和女性的就业促进政策和战略, 重点为青年就业。
- ❑ 成果 2.2: 增加了面向年轻人的就业服务, 并且通过市场导向的技能培训提高了工人的就业能力。

优先事项 3: 推进一体化社会保障体系, 发展涵盖所有人的社会保护。

- ❑ 成果 3.1: 为工人及其家庭成员建立了社会保障体系, 包括养老、残疾和死亡补贴, 以及工伤赔偿和生育补助。
- ❑ 成果 3.2: 建立了社会保护底线。

来源: 国际劳工组织和巴勒斯坦民族权力机构: 2013-16 年巴勒斯坦体面工作计划。

改善劳动市场治理和劳工权利

107. 体面工作计划以推动改善劳动市场治理和劳工权利为首要事项, 强调优化法制框架、强化社会对话的机构能力和机制。国际劳工组织支持实施了一个由两部分组成的项目: 一、建立并改善劳动市场监管的法制框架; 二、根据国际劳工标准, 推进社会对话的有效机制和进程(ILO, 2013c)。

108. 通过三方进程, 劳动法的审议取得了重大进展。国际劳工组织最近委托进行了一项对现有劳工相关法律的评估, 为三方进程参与者提供了一系列建议。这一审议的对象还包括了较早时由国家妇女就业委员会(NCWE)所做的性别方面的法律评估, 以及国际劳工组织对劳动监察系统的评估。一个改进了的法制框架将是建立劳动市场管理、保护工作中的基本权利和实践中的性别平等、推动和支持企业发展及经济增长的关键(ILO, undated; 2013d)。

109. 巴勒斯坦三方机构都认可了根据结社自由原则制定工会法的必要性(ILO; PNA, 2013b)。代表团获悉, 工会法草案已经出炉, 但还需要进一步协商修改。这份法律可作为更广泛的劳动法改革的基础。新的国家发展计划的一个绩效指标是在 2015 年前批准劳动关系法。

110. 劳动监察在确保法律实施方面的作用日益得到关注, 特别是在实行最低工资标准的背景下。最低工资标准旨在提高工资水平, 特别是在那些以妇女为主的低报酬部门, 包括服务业, 尤其是护理行业, 以及纺织业。尽管如此, 在这些行业中, 最低工资标准的实施情况仍然较差。由于劳动监察的局限性, 对最低工资标

准实施情况的跟踪调查在很大程度上依赖于个人投诉，而很多妇女由于害怕失去工作而不愿投诉。

111. 体面劳动计划提出，劳动监察是良治和劳动市场管理的基石，对监督和执行法律以及防止和解决争端至关重要。但是，劳工部下属的劳动监察理事会的能力还较弱，在西岸只有 40 名监察员，而估计需求高达 300 名(ILO, 2013b)。根据劳动监察理事会的统计，2013 年，只有 4.4%的监察对象得到监察。建筑、服务和工业领域开展了 50 个行业监察运动，其中一部分与社会伙伴合作进行(PNA, 2013b)。

112. 劳动监察理事会的报告表示，在 2013 年，监察活动在掌握违法情况和后续行动方面取得了进展(PNA, 2013b)。代表团被告知，劳工部将稍后任命 13 名新监察员，并且已经将提高劳动监察服务的职业化作为优先事项。国际劳工组织继续与劳动监察局和劳动监察委员会在法制、职业安全和健康、监察程序、歧视和童工等方面开展合作，还制定了一个针对工作场所性别暴力的监察员培训计划。

113. 国家妇女就业委员会于 2012 年成为内阁的组成部分，包括了政府部门、商业、工会以及性别组织的代表，是社会对话的重要载体。委员会在 2013 年底完成了委员换届。依靠国际劳工组织和其他合作伙伴的支持，委员会为巴勒斯坦民族权力机构提供建议、咨询和协调工作。近期制定的 2013-16 年战略和工作计划列出了委员会的 4 个优先工作领域：一、促进形成支持体面劳动的合适环境；二、发展教育以及技术与职业培训；三、调动合作社行业；四、改善工作环境(NCWE, undated)。该战略还将促进社会对话作为目标之一，以制定和强化政策、程序及有效的社会对话为重点，增进三方伙伴关系，推动最低工资和平等报酬的实施、监督和评估。国际劳工组织最近为该委员会在促进男女同工同酬的工作中提供了协助。

114. 代表团获悉，建立社会和经济理事会的立法工作已经完成。该理事会将与 2013 年早些时候恢复的全国三方咨询委员会和国家妇女就业委员会紧密合作，促进合作伙伴和利益相关方就社会经济政策展开对话，推动可持续和平衡的经济发展，并评估经济与社会立法影响。

115. 巴勒斯坦总工会(PGFTU)与巴勒斯坦商业、工业和农业协会联合会(FPCCIA)的合作取得了重要进展，双方于 2014 年 2 月签署了一项三年期谅解备忘录。这项“战略性和历史性”的合作以双方在促进社会对话和发展国家经济的共同目标为基础，旨在通过扩展体面劳动机会解决失业和贫困问题(FPCCIA; PGFTU, 2013)。谅解备忘录计划的主要合作领域包括劳动法律法规、社会福利体系、职业安全与健康、性别平等与妇女劳动地位、小型和微型企业的发展、职业培训和就业以及劳动争端的解决(同上)。巴勒斯坦总工会(PGFTU)与巴勒斯坦商业、工业和农业协会联合会(FPCCIA)还就如何参与确保更好地实施最低工资标准进行了讨论。

116. 在许多方面，包括工人和雇主组织问题上，加沙仍然处在隔离和碎片化状态。代表团收到报告显示工会成员受到了严重骚扰和威胁。任何不与当局合作的劳工运动都难以进行下去。加沙和西岸的工会及雇主组织之间的协作仍然非常困难。巴勒斯坦商业、工业和农业协会联合会的代表告诉代表团，尽管在当局管控之下的运作存在着困难，重建加沙商业协会的选举工作正在进行。妇女也在寻求以正式成员的身份进入加沙商人协会，但不确定这一请求能否被接受。该协会将在2014年6月对是否允许女性成员进行投票。

建立综合社会保障体系方面的进展

117. 2013年代表团访问中，劳工部表示将把社会保障作为2013-14年度的工作重点。国家发展计划提出需要建立一个包容性的一体化社会保障体系，包括一个全国性的社会保障计划，以保证所有人享有体面生活。社会保障和发展部门的战略目标之一是建立“一个以权利为基础、尊重性别平等的更加包容、整合和可持续的社会保障体系”，其首要任务是发展一个全国性的体系，优先照顾贫困和边缘群体，促进社会团结(PNA, 2014a)。

118. 在国际劳工组织的帮助下，国家社会保障三方委员会继续致力于建立一个面向私营部门员工的综合性社会保障体系。2013年12月，三方成员针对该体系和相关的精算评估制定了政策框架，计划参照国际劳工标准和实践经验，建立一个以固定待遇为基础的强制社会保障体系。

119. 与此同时，一个“补充性”个人养老金计划已经建立起来。2014年2月18日，内阁批准了“非政府部门养老金条例”，建立了面向私营部门员工的自愿养老金计划，采取固定缴费而非固定待遇的方式。对于这一制度有一些关切，特别是对其19%的高缴费比例，因为根据养老金条例中的相关规定，该计划事实上将成为未来社会保障体系的核心。

120. 巴勒斯坦总工会的代表认为个人养老金计划本质上是一个储蓄计划而不是以社会正义为基础的，而且歧视了妇女，因为它不提供生育保护，主要惠及几乎全为男性的高收入群体。企业界也提出了相似的关切。巴勒斯坦总工会已经向总理提出正式请求，暂时停止采用这一新条例，直到国家社会保障法通过协商确定后再行决定。国家社会保障委员会急需开展进一步的三方磋商，以协调不同立场。

妇女赋权

121. 虽然近年来已经开展了一系列推动性别平等和妇女赋权的行动，巴勒斯坦妇女的实际生活仍然艰难。巴勒斯坦妇女的劳动参与度处在全世界最低水平，并且妇女的实际工资有所减少，始终存在报酬差距，这些都是需要严重关切的问题。巴勒斯坦民族权力机构表示，尽管已经为提高女性在政策制定和决策过程中的作

用做出了努力，但还需要将妇女参政制度化，并扩大妇女的参与度(PNA, 2014a)。在 2012 年的西岸地方选举结果中，地区议会中的女性代表有所减少，政党及独立候选人中的女性代表也同样降低了，这严重影响了妇女的话语权和代表权(PCBS, 2013)。

122. 巴勒斯坦国家发展计划将妇女赋权作为战略目标之一，以促进妇女更好地参与劳动市场和公共生活、享有更多保护、能够更方便地获取所有基础服务并且拥有无差别的平等机会。所有全国性的、部门性的和跨领域的政策、项目及公共预算都将涵盖性别相关议题。更多的消除性别歧视计划，以及旨在增强公众意识、创造妇女参与劳动市场的良好环境的计划也即将出炉，具体措施包括制定法律确保男女机会平等、扶持小型企业、消除妇女贷款的障碍以及保护妇女免于遭受所有形式的暴力(PNA, 2014a)。

123. 针对妇女赋权，巴勒斯坦已经采取了很多措施，包括在一些相关政府部委中设立性别部门，并要求每个部委都制定自己的妇女赋权方案。自 2012 年首次实施以来，性别部门已经扩展至了 25 个相关部委中的 22 个，包括安全保障领域的所有机构。国际劳工组织继续支持巴勒斯坦国家妇女赋权委员会促进社会对话。2013 年，国际劳工组织为全国性别审议小组的 10 名成员提供了参与性的性别审议培训，以提高他们进行有效审议的能力。

124. 去年报告中提到增进妇女在商业领域作用的计划得到了进一步实施。全国商业、工业和农业协会联合会的代表告诉代表团，联合会中的妇女数量有所增加，同时，联合会还与妇女商业论坛(BWF)签署了谅解备忘录，以加强合作，特别是在地方性协会中建立和发展女商人部门。妇女商业论坛也在为协会中的女性会员提供支持服务，除会员注册外，还帮助她们建立及管理企业。

125. 在联合国开发计划署、联合国粮食和农业组织以及妇女商业论坛的支持下，“国家 1 号”计划协助了 30 个妇女企业建立了内销和出口渠道。同时，论坛和商业协会还与其他妇女组织联合起来，推动妇女全面参与经济生活，推进妇女在继承、土地所有、投资及其他民事方面的平等权利。论坛还建立了一个商业发展中心，为妇女创业提供服务，帮助从未做过生意的妇女制定创业方案，目前已惠及超过 800 名妇女。

126. 巴勒斯坦总工会一直致力于增加工会中的妇女代表比例。国家发展计划也将这一问题纳入其发展指标中，希望在 2016 年将女性工会成员的比例从 2012 年的 8.5%提高到 10%(PNA, 2014a)。此外，总工会还强调要发展女性工会成员的领导及管理能力(PGFTU, undated)。

127. 自 2013 年以来，加沙的妇女处境不断恶化。尽管越来越多的人支持妇女参加工作，并且越来越多的妇女成为家庭的主要经济支柱，但是，妇女参加工作仍被视为是为了生存而迫不得已的选择。由于没有对自身收入的控制权，就算是有工

作的妇女也无法获得经济独立。男性缺少工作机会以及不断恶化的贫困问题使得妇女遭受了更多暴力侵犯。妇女是加沙社会中最弱势的群体，缺乏经济和社会地位，没有能力和方法有效消除权利被侵犯的情况。越来越多的妇女以极低的工资受雇成为家政工人。建立地区性家政行业工会的计划正在酝酿中。

128. 代表团获悉，与男性商人相比，妇女获得许可离开加沙前往以色列经商的困难更大。事实上，只有极少数妇女能拿到许可证。加沙的女商人不得不依靠电话和互联网来做生意，不稳定的电力供应使得妇女的经商条件没有保障。代表团的对话者强调，由于手工艺品和装饰品市场已经饱和，加沙的妇女经济赋权项目需要向传统产品以外的领域拓展。

129. 就业困难在残疾妇女群体中的体现更为明显。独立人权委员会最近的一项调查显示，与男性相比，残疾妇女的就业情况更差，失业率高，有工作的时间也更短(ICHR, 2013)。在有工作的残疾妇女中，37%受雇于非政府组织，参与的大多是临时项目。残疾妇女在公共部门主要从事管理和秘书工作，在其他部门参与的工作种类也很有限。该调查认为，残疾人，特别残疾妇女失业主要是由于她们只持有短期的、有固定期限的工作合同，其他原因还包括工作中缺乏残疾辅助设施、缺少住房、没有晋升机会等(同上)。

推动青年就业：一个紧迫的优先事项

130. 由于就业无望和整个社会环境的不确定性，越来越多的巴勒斯坦年轻人前往国外工作，极大地影响了巴勒斯坦的社会经济发展。许多对话者表示了对人才流失的担忧，受过教育的年轻人将技能贡献给其他国家，而更多的本地年轻人则将接受教育和培训视为无用功。

131. 一份最近的报告显示，根据 2013 年进行的学生就业调查，在 15 至 29 岁这个年龄段中，68.6%的工人没有劳动合同，且大多数合同是一年以内的短期合同，三分之二的人没有休假和其他补贴，许多人在恶劣环境中工作。尽管在妇女教育方面有所进步，但是，仍然有很大比例的年轻女性没有工作(Sadeq, 预计 2014 年出版)。面对增加年轻人享有体面劳动机会的紧迫性，这份报告提出了关于发展国际青年就业行动计划的一系列建议，包括评估劳动供求和加强劳动中介。

132. 国家发展计划将促进青年就业和创业列为其战略发展目标之一，强调要为年轻人创业创收提供积极条件，包括中小企业管理方面的培训和能力建设、企业孵化器的年轻化和扶持年轻人经营的合作社，并且将加强教育、培训及劳动市场需求之间的联系作为优先政策(PNA, 2014a)。此外，劳工部还与各大学合作，建立了职业发展部门，以便大学毕业生能更好地找到合适工作和就业信息，。

133. 妇女商业论坛一直致力于为缺乏商业经验的女毕业生提供培训和服务，一方面向毕业生传授技能，帮助她们创业或进入企业工作；另一方面也向企业推荐合

适的毕业生。国际劳工组织与福利协会进行合作，在劳工部和教育部的支持下，继续在职业培训中心和学校教育大纲中推动“了解企业”培训计划，推广创业文化，帮助巴勒斯坦年轻人创业。该项目还协助各类商业发展机构与私营企业建立联系(ILO, 2013c)。

134. 为消除年轻人的失业及其挫败感，支持项目和计划仅仅提供协助是不够的，还需要在创造体面劳动机会上做努力。如果没有一个包括经济赋权在内的有尊严的未来，年轻人将会不断流失，或者陷入对社会不满或沮丧的境地。年轻人就业是可持续发展的前提，无法获得体面劳动机会将对年轻人的一生构成负面影响，因此，必须将年轻人就业作为紧迫优先事项加以应对。

私营部门发展

135. 私营部门作为推动经济发展和国家建设的一部分已经重新得到了重视。尽管私营部门的发展被视为拉动增长和创造工作岗位的希望，其实际前景并不明朗(IMF, 2013)。国家发展计划希望建立一个积极的投资环境，推动私营部门年轻化，创造一个知识化的、提供高附加值和高竞争力产品的开放经济(PNA, 2014a)。国家发展计划重点发展农业、工业、旅游业和信息技术产业等有潜力创造高经济回报和稳定就业机会的产业部门。高质量教育的重要性得到了认可，被认为是建立知识性和创造性社会的重要条件(同上)。

136. 高质量的技术和职业教育培训(TVET)是提高生产力和竞争力的关键。一项旨在建立一个全国性的技术和职业教育培训机构的计划正在研究中。然而，虽然技术和职业教育培训对私营部门十分重要，参与教育和培训的比例仍然较低，只有2.94%，而妇女的参与率更只有男性工人的一半(PNA, 2014a)。部分原因在于人们认为职业教育比大学教育的等级低，而且科目少、质量差。

137. 由美国国务卿克里在2013年5月宣布的“巴勒斯坦经济发展计划”是新国家发展计划推动经济和就业的核心(PNA, 2013c; 2014a)。这项经济发展计划将与和平协商同步进行。四方代表办公室负责制定具体方案，并已于最近提出了详细草案。根据该细化方案，这一经济发展计划将以国内私营部门和国际投资者的资金为基础，同时也帮助本地金融机构进行能力建设，以支持私营部门，特别是中小企业的发展(OQR, 2014; 2013)。

138. 巴勒斯坦民族权力机构指出，实施这一经济发展计划的前提条件是放松人员流动和出入限制，还需要发展包括交通、水源、能源和电信在内的公共设施，进行制度和法制改革，并撤除对C区域、加沙和东耶路撒冷的封锁(PNA, 2013c)。商业领袖还表示，在目前的种种限制条件下，参与该计划会带来一定风险，如果没有明确的激励措施，私营部门将不会积极参与。在缺乏资源、经济和政治脆弱以

及不确定的社会环境下，这项经济发展计划和其他寄希望于私营部门的计划都难以实施。

扩大合作社的作用

139. 合作社在增加就业和创收机会中的作用得到越来越多的关注。最近的发展计划和政策都将合作社列为其战略的核心之一。妇女合作社的发展在巴勒斯坦就业和社会保护基金会帮助新毕业生和妇女的工作中发挥了重要作用。

140. 2014-16 年期的合作社发展计划确立了以下几个战略目标：一、创建制度化环境，使合作社经济成为巴勒斯坦的主要经济部门之一；二、加强合作社对经济和社会发展的支持作用；三、借鉴实践经验，促进合作社的整体发展(PNA, 2013d)。

141. 根据一份最近的评估报告，巴勒斯坦农业合作社拥有约 19,000 名社员(ILO, 2013)。由于人们大多认为登记注册工作主要是为了获取人道主义援助而对此较不关心，许多合作社都无法通过社员登记来开展动员、发展壮大。此外，种种问题使合作社无法提供有效而可持续的服务，例如，大量合作社社员不认同协作劳动、没有实现规模经济的能力、资本化程度低、缺乏管理和营销及技术能力，以及缺少融资和招贤纳士的政策或程序。该评估报告针对这些问题的提出了一系列建议。

142. 该报告还从两性平等角度评估了农业合作社的发展情况。报告指出，尽管妇女在农业领域中占多数，农业合作社中的妇女社员和女性领导的比例非常低。在西岸，农业合作社的妇女社员中有 43%集中在 12 个妇女农业合作社(同上)。

143. 国际劳工组织协助劳工部合作社总署制定了一套组织评价工具，以增进总署为合作社提供企业管理和治理的指导及咨询能力(同上)。与巴勒斯坦体面劳动计划相结合，巴勒斯坦将对新兴经济、传统经济和合作社领域中有利于妇女的工作展开识别，同时对劳工部的合作社事务顾问提供能力建设培训，使其能够就合作社事务提供全面咨询和指导，并诊断和解决与性别有关的问题。

144. 许多目前登记在册的合作社处境十分艰难。作为可持续的增加就业的途径，合作社的拓展工作需要重建合作社文化，并进行有针对性的能力建设。

5. 保持被占叙利亚戈兰居民的身份

145. 阿拉伯叙利亚共和国的动乱局势对生活在被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民产生了经济、政治和精神上的持续影响。戈兰居民中也存在着如叙利亚境内那样的分立，甚至出现了家庭成员因立场不同而相互对立的情况。但是，代表团的对话者表示，无论隔离线另一侧的叙利亚争端结果如何，戈兰居民都将保持他们的叙利亚公民身份，甚至还因这一冲突而强化了自己的身份认同，并且一致希望祖国发生的冲突能够得到平息。尽管叙利亚内部出现了分歧和动乱，以色列也不断通过体育和社区服务活动影响当地青少年，戈兰的叙利亚公民仍然坚持他们对被占领土的立场，并强调反对一切形式的在以色列控制下的“一般化”和“融合”。

146. 叙利亚局势对在大马士革大学学习的戈兰学生数量产生了最为直接的影响。大马士革大学为戈兰被占领区的学生保留 500 个入学名额，但目前只有 43 名戈兰学生。预计局势恢复正常后，前往大马士革学习的学生人数将会回升。在现阶段，一些学生转而前往欧洲国家如德国求学，不过花费更高，而且还需要在第一年学习语言课程。以色列提供了一些学习和工作岗位，但存在着歧视戈兰学生、毕业生和工人的情况。

147. 由于缺乏工业基础，被占领的叙利亚戈兰的绝大多数工作机会集中在低报酬的农业部门，商业、服务业、建筑业、医疗和教育领域也提供了少量岗位。大马士革大学毕业的戈兰学生很难在以色列找到与其教育资历相匹配的工作。在以色列人或本地人中介的介绍下，很多人为了高工资在以色列和戈兰被占领区的以色列定居点的建筑行业中工作。

148. 在被占领的叙利亚戈兰，大多数妇女都不参加工作。有一些人从事农业劳动，采摘和分拣苹果。也有年轻妇女在教育和服务行业工作，做护工或者售货员，但她们拿到的报酬有时只有以色列最低工资标准的四分之一。年轻的女性创业者在美发行业中异军突起。对年轻人来说，接受教育和获得足够收入变得更难了。出于经济考虑，一些人超过 30 岁(女性)或 40 岁(男性)才结婚。

149. 2013 年，戈兰地区向阿拉伯叙利亚共和国运送了大约 15,000 吨苹果。尽管 2012 年有一个好收成，收获了大概 60,000 吨苹果，但也导致库存空间不足和市场价格下滑。售卖至阿拉伯叙利亚共和国的苹果价格较高(1 美元/公斤)，消化了剩余库存，弥补了农民收入，在一定程度上帮助维持了苹果种植户的收入水平。被占领的叙利亚戈兰的苹果使用化学品较少，质量较高，在以色列的苹果市场中占据了 40% 的份额。

150. 每年售卖至叙利亚的苹果数量都由以色列当局决定。为了表示以色列没有阻碍戈兰苹果流向叙利亚市场，当局对这项贸易提供了支持。这同时也减少了以色列定居点苹果面临的市场竞争。

151. 然而，今年的前景不容乐观，与叙利亚境内的苹果贸易很可能中断。受到极端天气状况和水源短缺的影响，2013年的苹果产量只有不到10,000吨。被占区的叙利亚农民灌溉1德南土地需要至少600立方米水，但只能获得每德南200立方米的用水。在一般情况下，叙利亚农民的用水配额只有以色列定居者的四分之一。最近，在以色列定居者用水充足的情况下，以色列当局还要将分配给叙利亚农民的水量降低一半。

152. 尽管存在限制，建筑工程始终在进行。大多数建筑工程没有许可证，并且出于土地限制主要在楼层数目而非占地面积上做文章。因为地方议会不配合，以色列当局下达的拆除违建的指令一般不会得到执行，转而以违建房屋所有人缴纳罚款来代替。违建罚款有时与建筑成本一样高，但一些投资者为了出租仍在不断建房。在被占领的叙利亚戈兰，40%的叙利亚公民生活在贫困线或以下。一些指标显示出的较高的居民生活水平是不真实的，建筑工程和其他经济活动主要依赖于贷款，而增长更多的是由消费而非生产拉动的。举例来说，一个人卖地买了汽车，尽管被计入了经济产出统计中，但这项交易只是内部的资金循环，没有产生任何新价值。

153. 不断增长的人口需要更多土地。在Majdal Shams村和Majdal Shams市之间有一块950德南的土地。Majdal Shams村的居民认为这块地属于他们所有，在过去十年间一直试图将该地划入本村范围。以色列当局拒绝了村民的请求，给他们在另一个原居民于1967年搬走后空出来的叙利亚村庄划拨了一块几乎相同面积的土地。但是，Majdal Shams村的居民不想接受这块原本属于其他叙利亚人的土地，只想拿回他们自己的地。

154. 在被占领的叙利亚戈兰，叙利亚公民和以色列定居者的人口比例没有发生大的改变。据统计，目前有18,900名以色列定居者生活在32个定居点中，5个叙利亚村庄则有23,400名居民(CBS, 2004)。叙利亚居民认为，以色列定居者也不相信占领局面会一直保持下去，其中的一些定居者只是为了取得补贴和房屋租金，并不打算实际搬来此地。

结 论

155. 为了确保实现两国解决方案，建立一个经济充满活力、具备强有力的以权利为基础的社会层面的巴勒斯坦国，维持和强化和平进程是至关重要的。在本报告撰写的同时，所有迹象都表明巴以谈判将以失败告终，对突破的期待只能说还没有完全破灭。如果谈判破裂，误导性的“现状”可能就会长期存在。对巴勒斯坦工人和家庭来说，继续目前的状况意味着他们的地位和权利将逐步恶化。

156. 巴勒斯坦国家机构的进一步建设和运行的空间仍然受到严重限制。一些运转良好的机构，比如巴勒斯坦中央统计局(PCBS)，还是由于严重依赖援助资金而面临危险。尽管如此，三方合作和劳动法改革正在进行中，需要国际劳工组织继续给予支持。最近通过的最低工资标准也需要进一步强化其实施。

157. 妇女的劳动参与率仍然过低，她们在决策层的代表性也下降了。这种状况必须得到扭转。同时，巴勒斯坦民族权力机构还急需确保新的社会保障体系与国际劳工标准和实践相一致。

158. 如果以色列的占领不仅持续下去，而且还通过修建定居点进行扩张，强化他们在包括东耶路撒冷的西岸地区的统治地位，那么，一个能全面统辖经济活动、就业、社会政策和公民最重要的基本权利的巴勒斯坦主权国家将难以成为现实。尽管以色列利用包括不断增长的定居者人口在内的政治、军事和经济优势进行着实地占领，不能放弃建立巴勒斯坦主权国家的目标。

159. 在西岸，这一日常现实导致对立和暴力增加。就在所有相关方都本应以和谈为重点的时候，这一趋势反而加剧。国际政治磋商进程因实地状况的变化而受到阻碍，必须逆转这一走向进一步冲突的趋势。

160. 同时，以色列的占领还为巴勒斯坦原本寄希望由私营部门驱动的发展前景蒙上了阴影。以色列对巴勒斯坦施加的一系列限制措施没有得到真正解除，经济无法得到发展。要实现可持续发展的经济，必须有寻求突破、消除占领带来的严重限制的政治意愿。在西岸，特别是 C 区和东耶路撒冷，必须采取决定性措施解放巴勒斯坦经济活动。否则，巴勒斯坦人民和国际伙伴的期望仍将继续受挫。

161. 经过将近七年的封锁，加沙已陷入停滞，失业率飙升，严重依赖援助，社会关系紧张，经济瘫痪。这一定时炸弹的声音响得比以前任何时候都大，必须将其静音。由于地道贸易已经基本停止，根据 2012 年 11 月的停火协议开通人员和货物交流的工作变得更为迫切。同时，缓解加沙的困境还需要巴勒斯坦各方达成和解。

162. 《奥斯陆协定》中有关劳动力流动的规定的规定的前提是，过渡阶段将由两个主权国家管辖的机制所取代。然而，当前局势仍不平衡，工人没有得到适当的监管和支持。推进巴勒斯坦工人在以色列就业的工作需要循序渐进、清晰透明。必须全

面调查劳动中介活动的效果和影响，以尽快防止和消除这些劳动中介在为巴勒斯坦工人介绍以色列和定居点工作时的虐待性做法，并建立一个可被巴勒斯坦工人有效利用的申诉机制。

163. 与过去一样，代表团认为推进在以色列的巴勒斯坦工人的体面工作机会是一个互惠和合作的领域。应当进一步考虑以下措施，如改进职业中介机制；审查包括年龄限制在内的合格性要求；改善边境通关条件；允许更多的巴勒斯坦工人在以色列停留过夜。巴勒斯坦总工会和以色列劳工总联合会之间进行的巴以工会合作作为互惠地改善现状提供了有用的手段。

164. 在被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民依然面临困境和歧视，需要继续予以应对和解决。

参考资料

- Association for Civil Rights in Israel (ACRI). 2014. *ACRI Petitions High Court: Restore Water to East Jerusalem*, 25 Mar.
- Al-Haq – Defending Human Rights in Palestine since 1979. 2013a. *Water for One People Only: Discriminatory Access and “Water-Apartheid” in the OPT*.
- . 2013b. *Institutionalised Impunity: Israel’s Failure to Combat Settler Violence in the Occupied Palestinian Territory*.
- Arutz Sheva – Israel National News. 2014. *Israel Sanctions PA by Freezing Transfer of Taxes*, 10 Apr.
- B’Tselem – Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories. 2013. *Acting the Landlord: Israel’s Policy in Area C, the West Bank*, June.
- ; HaMoked. 2014. *So Near and Yet So Far: Implications of Israeli-Imposed Seclusion of Gaza Strip on Palestinians’ Right to Family Life*, Joint Report by HaMoked and B’Tselem, Jan.
- Central Bureau of Statistics (CBS). 2014. *Statistical Abstract of Israel 2013*.
- Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT), Israel. 2014. *Presentation to the ILO delegation*, Mar.
- European Union (EU). 2014. Statement by Catherine Ashton, EU High Representative, *The Israeli settlement announcement of 5 February 2014*, 6 Feb.
- Food and Agricultural Organization of the United Nations, Palestinian Central Bureau of Statistics, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, and World Food Programme (FAO et al.). 2013. *Socio-Economic and Food Security Survey 2012: West Bank and Gaza Strip, Palestine*.
- Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry and Agriculture (FPCCIA) and Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU). 2013. *Memorandum of Understanding between the FPCCIA and PGFTU*, Feb.
- Haaretz. 2014. *While Kerry tries to clinch deal, Israel issues 700 tenders beyond Green Line*, 1 Apr.
- . 2014b. *Israeli settler group buys property in heart of East Jerusalem*, 13 Mar.
- HaMoked – Center for the Defence of the Individual. 2014. *Israeli banks, including the postal bank, do not let Palestinians lawfully living in Israel open bank accounts: HaMoked demands an immediate end to the discriminatory policy*, 21 Jan.
- Independent Commission for Human Rights (ICHR). 2013. *The Right of Persons with Disability to Decent Work in Palestine*.

- International Court of Justice (ICJ). 2004. “Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory” in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Advisory Opinion, 9 July.
- International Labour Office (ILO). Undated. *Palestinian Labour Law Reform*.
- . 2008. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General (Appendix), International Labour Conference, 97th Session, Geneva.
- . 2013a. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General (Appendix), International Labour Conference, 102nd Session, Geneva.
- ; and PNA. 2013b. *The Palestinian Decent Work Programme, 2013–16*, Regional Office for the Arab States.
- . 2013c. *Enhanced programme of technical cooperation for the occupied Arab territories*, GB.319/POL/6, 21 Aug.
- . 2013d. *Technical Cooperation Project: Strengthening labour market governance in the occupied Palestinian territory through reformed labour law and enhanced social dialogue*.
- . 2013e. *Organizational assessment of agricultural cooperatives in the West Bank: Final report of the assessment process and findings*.
- International Monetary Fund (IMF). 2013. *West Bank and Gaza: Staff Report Prepared for the September 2013 Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee*, Sep.
- . 2014. *Between a rock and a hard place: Recent economic developments in the Palestinian economy*, Presentation at the Palestine Economic Policy Research Institute – MAS, 19 Feb. Available at: www.imf.org/wbg.
- Ir-Amim and ACRI. 2013. *Annual Status Report: The Failing East Jerusalem Education System*, Aug.
- Kav LaOved – Worker’s Hotline. 2012. *Employment of Palestinians in Israel and the Settlements: Restrictive Policies and Abuse of Rights*, Aug.
- . 2013. *Protecting and Promoting the Rights of Palestinian Workers: 2013 Annual Report*.
- . 2014. *War on the way to work*, 30 Mar.
- National Committee for Women’s Employment (NCWE). Undated. *Strategy and Workplan of the National Committee for Women’s Employment 2013–2015: An Executive Summary*.
- Office of the Quartet Representative (OQR). 2013. *Summary of the Palestinian Economic Initiative*, Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting, 25 Sep.
- . 2014. *Initiative for the Palestinian Economy: Summary Overview*, Mar.
- Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). 2014. Statement by Mr Robert Serry, Special Coordinator for the Middle East Peace Process, *Israeli settlement expansion*, 22 Mar.

- Palestine Trade Center (PalTrade). 2010. *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report, December 2009–January 2010*, Mar.
- ; and Palestinian Shippers’ Council (PSC). 2013. *Comparison Study between Exporting from Jordanian Ports and Israeli Ports*, Trade Corridors Facilitation Project Phase II, May.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). 2013. *Women and Men in Palestine: Issues and Statistics*, Nov.
- . 2014a. *Press Report, Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2013)*, and National Accounts database, Mar.
- . 2014b. *Labour Force Survey (October–December 2013 Round)*, Press report, Feb., and various years.
- . 2014c. *Palestinian consumer price index for 2013*.
- Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU). Undated. *Women’s Department*, fact sheet.
- Palestinian National Authority (PNA). 2013a. *The Labour Sector Strategic Plan and Reinforcing Principles of Decent Work in Palestine 2014–16*, Oct.
- . 2013b. *Ministry of Labour, General Directorate of Labour Inspection and Protection, Annual Report, 2013*.
- . 2013c. *Unlocking Statehood, The Government of Palestine’s Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York, 25 Sep.
- . 2013d. General Directorate of Cooperatives, *The Strategic Plan of the Cooperative Sector in Palestine 2014–2016*, Ministry of Labour, Nov.
- . 2014a. *National Development Plan 2014–16*, second version (modified), Feb.
- . 2014b. *Guidance on integrating human rights into National Development Plans*, Jan.
- Peace Now. 2014. *A disaster-in-the-making: The (potential) new settlements in Hebron*, 12 Mar.
- Reuters. 2014. *Israel says it doubled new settlement building in 2013*, 3 Mar.
- Sadeq, T. (forthcoming, 2014). *Labour market transitions of young women and men in the Occupied Palestinian Territory*, International Labour Office, ILO Work4Youth Publication Series, Geneva.
- Surrusco, M. 2014. *Palestine: Children laboring*, World Policy Journal, 24 Mar.
- The Jerusalem Post. 2014a. *Ya’alon: Settlers can move into Hebron House*, 13 Apr.
- . 2014b. *Knesset Law Committee to debate transparency of funding for settlements*, 31 Mar.
- The Jewish Press. 2014. *The Jewish demographic bomb: Judea and Samaria up 4.3 per cent in 2013*, 25 Feb.
- United Nations (UN). 2003. *A performance-based road map to a permanent two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict*, S/2003/529, Annex, 7 May.
- . 2012a. *Resolution 67/19 – Status of Palestine in the United Nations*, 67th session of the General Assembly, A/RES/67/19, 4 Dec.

- 2013a. *Resolution 68/82 – Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan*, 68th session of the General Assembly, A/RES/68/82, 11 Dec.
 - 2013b. *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan: Report by the Secretary-General*, A/68/513, 9 Oct.
 - 2013c. *Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, A/HRC/22/63, 7 Feb.
 - 2013d. United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). *United Nations Development Assistance Framework for the State of Palestine*, June.
 - 2014a. *Note to correspondents in response to questions asked at noon concerning Palestinian letters for accession to international conventions and treaties*, New York, 2 Apr.
 - 2014b. *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan: Report of the Secretary-General*, A/HRC/25/38, 12 Feb.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2009. *Restricting space: The planning regime applied by Israel in Area C of the West Bank*, Dec.
- 2013a. *The humanitarian impact of the Barrier*, fact sheet, July.
 - 2013b. *Area C of the West Bank: Key humanitarian concerns*, fact sheet, Jan.
 - 2013c. *The Gaza Strip: The humanitarian impact of movement restrictions on people and goods*, fact sheet, July.
 - 2014a. *Fragmented lives: Humanitarian Overview 2013*, Mar.
 - 2014b. *Humanitarian Bulletin*, Jan.
 - 2014c. *Gaza Crossings Activities Database*. Available at: www.ochaopt.org.
 - 2014d. *The humanitarian impact of Gaza's electricity and fuel crisis*, fact sheet, Mar.
 - 2014e. *Area C Vulnerability Profile*, Mar.
 - 2014f. *Protection of Civilians: Weekly Report*, 18–24 Mar.
- United Nations Security Council (UNSC). 2014. Briefing by Mr Jeffrey Feltman, Under-Secretary-General for Political Affairs, in *The situation in the Middle East, including the Palestinian question*, 7140th meeting, 69th year, document S/PV.7140, 18 Mar.
- World Bank. 2013a. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 25 Sep.
- 2013b. *West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy*, Oct. 1.

附 件

对话者名单

Palestinian institutions

Prime Minister's Office

Rami Hamdallah, Prime Minister

Kherieh Rassas, Personal Adviser to the Prime Minister

Ministry of Labour

Ahmed Majdalani, Minister of Labour

Yousef Zaghoul, Director-General of the Minister's Office

Salah Alzaroo, Deputy Assistant for International Cooperation

Asef Said Asa'd, Deputy Assistant for Directorates' Affairs

Samer Salameh, Director-General of Employment

Abdel Kareem Daraghme, Director-General of Inspection

Bilal Thawabeh, Director-General of Labour Relations

Taghreed Keshik, Head of the Public Relations and Media Unit

Ministry of Women's Affairs

Fatima Radaydeh, Director of the Gender Unit, Ministry of Women's Affairs

Palestine Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR)

Mohammad Shtayyeh, President of PECDAR, Member of the Central Committee of Fateh, and Governor for Palestine of the Islamic Development Bank

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS)

Ola Awad, President

Amina Khasib, Director, National Accounts

Suha Kanaan, Director, Labour Statistics

Jawad Al Saleh, Director-General, Population and Social Statistics

Palestine Monetary Authority (PMA)

Jihad Khalil Al Wazir, Governor

Palestine Liberation Organization (PLO)/ Palestinian Legislative Council (PLC)

Nabil Shaath, Member of the Central Committee of Fateh, Commissioner of International Relations, PLC Member

Mustafa Barghouthi, Secretary-General, Palestine National Initiative, President of the Palestinian Medical Relief Society and PLC Member

Hanan Ashrawi, PLO Executive Committee Member, Chairperson, Department of Culture and Information

National Committee for Women's Employment (NCWE)

Iman Assaf, Head of the Gender Unit, Ministry of Labour

Eman Jarrar, Director of Internal Audit, Ministry of Agriculture

Samia Botmeh, Researcher/Lecturer, BirZeit University

Carine Metz Abu Hmeid, External Relations Coordinator, Democracy and Workers' Rights Centre

Mirna Ziadeh, Training Coordinator, Palestinian Businesswomen's Association (Asala)

Abeer Dagrah, Editing and Follow-up Officer, Ministry of Labour

Buthaina Salem, Legal Adviser, Ministry of Labour

Doaa Wadi, Executive Director, Business Women Forum

Asma Al-Kilani, Head of the Gender Unit, Ministry of Culture

Salwa Quran, Director-General, Ministry of National Economy

Mageda Salsa'a, Member of Board of Directors of FPCCIA, Bethlehem Chamber of Commerce

Khitam Saafin, Member of the General Secretariat, General Union of Palestinian Women

Workers', employers' and other civil society organizations

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Nablus

Shaher Sae'd, Secretary-General

Saleh Al-Yassedi, Member of the Executive Committee, President of the General Union for Communication

Suheil Saliba Khader, Member of the General Secretariat, Secretary of International Relations

Ibrahim Daraghme, Member of the Executive Committee, Secretary of the Training Unit

Nasser Younis, Member of Executive Committee, President of General Union for Transportation Workers

Ghassan Hamdan, Head of the Health Services Union

Ghada Abu Ghalyoun, National Women's Coordinator, Gender and Equality Unit

Mahmoud Abu Odeh, Member of the Executive Committee, Secretary of Workers at the Employers' Organization in 48 areas and settlements

Bayer Sa'ed Bayer, Member of the General Secretariat, Secretary of Sport and Youth Unit

Basma Al-Battat, Member of the Executive Committee, Secretary of the Gender Unit

Manawell Abdelall, Member of the General Secretariat, Secretary of Works and Projects Unit

Mustafa Hanani, Member of the Executive Committee, Secretary of the Occupational Safety and Health Unit

Ola Jabr, Executive and Administrative Coordinator, Secretary-General's Office

Layali Habash, Executive and Administrative Coordinator, Secretary-General's Office

Nida Abu Zant, Coordinator, Gender and Transportation Units

Mohammad Amarah, International Relations Unit

Ibrahim Thweib, Member of the General Secretariat, Secretary of the Organizational Unit

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Gaza

Ayesh Mohammad Ubeid, President of the Construction and Woodworkers' Union

Yahya Abu Al-Atta, Member of the General Secretariat, Vice-President of the Transportation and Drivers' Union

Tariq Al-Hindi, Member of the General Secretariat, President of the Agricultural Workers' Union

Baker Al-Jamal, Member of the Executive Committee, Vice-President of Educational Services

Sameera Hasanein, Director of the Women's Department

Bashir Al-Sesi, Member of the General Secretariat

Wael Khalaf, Member of the General Secretariat

Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry and Agriculture (FPCCIA), Ramallah

Ahmad Hashem Zoghayyer, President

Jamal Jawabreh, Secretary-General

Ali Muhanna, Director, Planning and SMEs Department

Naeem Salameh, Legal Adviser

Ahmed El Farra, Senior Economic Adviser

South Hebron Chamber

Jalal Makharza, Chairman, Treasurer of FPCCIA

Nablus Chamber

Husam Abdelrahman Hijjawi, Chairman, Vice-President of FPCCIA

Qalqiliya Chamber

Ibrahim Nazzal, Chairman, Member of the Board of Directors of FPCCIA

Ramallah Chamber

Khalil Youssef Rizq, Chairman, second Vice-President of FPCCIA

Tubas Chamber

Mohammad Daraghme, Deputy Chairman

Gaza Chamber

Mahmoud Yaziji, Chairman, Gaza Chamber of Commerce, and first Vice-President, FPCCIA

Palestinian Federation of Industries

Iyad Anabtawi, Deputy Chairman, Board of Directors

Palestinian Shippers' Council

Maha Abu Shusheh, Chairperson, Palestinian Shippers' Council, and Chairperson, Business Women Forum

Palestinian Federation of Industries, Gaza

Ali Al Hayek, President of PFI and Businessmen's Association

Consulting Engineers Co. Palestine, Gaza

Ali K. Abu Shahla, Director-General

Amr Hamad, Economic Adviser

Palestine Development and Investment Company (PADICO)

Samir Hulileh, Chief Executive Officer

Bank of Palestine

Hashim Shawa, Chairman and General Manager

Raya Yusuf-Sbitany, Head of Department, Business Development

Sami Jarbawi, Business Development Department

Massar International

Bashar Masri, Founder and Chairman

Ghadeer Khoury, Engineer at Rawabi

Ramiz Qassis, Commercial Manager

Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)

Mahdi Abdul Hadi, President

Al-Haq, Ramallah

Sha'wan Jabarin, General Director

Zahi Jaradat, Field Research Coordinator

Independent Commission for Human Rights, Ramallah

Randa Siniora, Executive Director

Islam Tamimi, Coordinator of Training and Public Awareness

Independent Commission for Human Rights, Gaza

Jamil Sarhan, Director of Gaza Programme

Bahjat Alhelou, Head of Public Relations

Centre for Development Studies, Birzeit University

Raja Khalidi, Research Associate

Sharek Youth Forum

Bader Zamareh, Executive Director

Sahar Othman, Manager, Programmes and Public Relations

Centre for Women's Legal Research and Consulting, Gaza

Zeinab El Ghunaimi, Director

Al Athar Global Consulting Inc., Gaza

Reham Al Wehaidy, Managing Partner

Culture and Free Thought Association, Gaza

Mariam Zaqout, Director-General

Al Mezan Centre for Human Rights, Gaza

Issam Younis, Director-General

Palestinian Centre for Human Rights, Gaza

Jaber Wishah, Deputy Director

Khalil Shaheen, Director, Economic and Social Rights Unit

Abudees Local Council

Adel Salah, Mayor

Nileen Municipality

Nader Al-Khawaja, Mayor

Al Jib and Biddu Localities

Shaker Sa'adeh, Head, An Nahda Rural Society for North-Western Jerusalem

Mohammed Jaber 'Ayyash, Manager, An Nahda Rural Society for North-Western Jerusalem

Rafiq Abdul Wahab, Farmer

Israeli institutions

Government of Israel and other public institutions

Ministry of Economy

Avner Amrani, Senior Research Director, Labour Relations Division

Shlomo Ytzhaki, Director, Chief Labour Relations Officer

Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT)

Lt. Col. Grisha Yakubovich, Head, Civil Coordination Department

Lt. Col. Yair Maman, Head, Economic Branch

Cpt. Tal Dibman, Head, Economic Research Team

Bank of Israel

Haggay Etkes, Economist, Research Department

Workers', employers' and other civil society organizations

Histadrut – General Federation of Labour in Israel

Avital Shapira-Shabirow, Director, International Department

Yousef Kara, Histadrut Representative to the International Labour Organization, Member of Executive Bureau

Itzhak Moyal, President, Trade Union of Construction and Wood Workers

Neta Vayg, Legal Adviser, Trade Union of Construction and Wood Workers

Anat Harlev, Director of International Projects, Academic Director of the International Institute of Leadership

Manufacturers' Association of Israel

Ofer Yohanonof, Legal Adviser and Director, Labour Law Department

Dan Catarivas, Director, Division of Foreign Trade and International Relations

Daphna Aviram-Nitzan, Director, Economic Research Division

Kav LaOved – Workers' Hotline

Hanna Zohar, Coordinator

Abed Dari, Field Coordinator for Palestinian Workers

Taghrid Shbita, Advocate, Field Coordinator

Machsomwatch – Women against the Occupation and for Human Rights

Chana Arnon, Coordinator for Blacklisted Projects

United Nations and international organizations

Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process

James Rawley, Deputy UN Special Coordinator and United Nations Resident/Humanitarian Coordinator

Michael Neuwirth, Coordination Officer

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Occupied Palestinian Territory

Ramesh Rajasingham, Head of Office

Matthew Ryder, West Bank Field Coordinator

Isra' Muzaffar, Head, Central West Bank Field Coordination Unit, Humanitarian Affairs Analyst

Khaled Zuhaikeh, Humanitarian Affairs Associate

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)

Robert Turner, Director, UNRWA Operations, Gaza

**Office of the High Commissioner for Human Rights,
Occupied Palestinian Territory**

Matthias Behnke, Head of Office

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Azzam Saleh Ayasa, Head of Programme

International Monetary Fund, West Bank and Gaza

Udo Kock, Resident Representative

Hania Qassis, Local Economist

UN Women, Gaza

Heba Al-Zayyan, Programme Analyst

World Health Organization, Gaza

Abdelnasser Soboh, National Professional Officer, Health Coordination and Information

Office of the Quartet Representative

Tim Williams, Movement and Access Adviser

Rami Dajani, Governance and Rule of Law Adviser

Office of the European Union Representative

Jose Vinuesa-Santamaria, Head, Section for Economic and Financial Cooperation, Institutional Reforms and Governance

Occupied Syrian Golan

Majd Kamal Kanj Abu Saleh, Lawyer

Hamoud Abu Saleh, Farmer

Salah Eldin Al Moghrabi, President, Beir Al Hadid Society

Said Farhan Farhat, Head, Apple Marketing Committee

Thaer Abu Saleh, Head of college

Kanj Sleiman Abu Saleh, Farmer

Daniel Abu Saleh, Farmer

Meetings in Cairo, Egypt

League of Arab States

Nabil El-Araby, Secretary-General

Mohamed Sobeih, Assistant Secretary-General and Head of Palestine Sector

Arab Labour Organization

Ahmed Luqman, Director-General

Reda Qaysouma, Director, Human Resources Development and Employment Department